

Kode>Nama Rumpun Ilmu :
618 / Sosial Humaniora

LAPORAN HASIL
PENELITIAN FUNDAMENTAL



**PELAYARAN PERINTIS DALAM INTEGRASI NASIONAL DAN
PERKEMBANGAN DAERAH PERBATASAN, TERPENCIL, DAN
TERTINGGAL 1974-2012**

TIM PENELITI

1. KETUA: Dr. EFFENDI WAHYONO, M.Hum (NIDN0021056004)
2. ANGGOTA: Dr. YUDA B. TANGKILISAN, M.Hum
(NIDN0015096103)
3. ANGGOTA: PROF. Dr. DJOKO MARIHANDONO
(NIDN0008125401)

UNIVERSITAS TERBUKA

Desember, 2013

HALAMAN PENGESAHAN

Judul Kegiatan : Pelayaran Perintis dalam Integrasi Nasional dan Pembangunan Daerah Perbatasan, Tertinggal, dan Terpencil 1970-2012

Peneliti / Pelaksana

Nama Lengkap : Drs. EFFENDI WAHYONO M.Hum
NIDN : 0021056004
Jabatan Fungsional :
Program Studi : Sosiologi
Nomor HP : -
Surel (e-mail) : effendi@ut.ac.id

Anggota Peneliti (1)

Nama Lengkap : Prof. Dr. MARKUS I DJOKO MARIHANDONO S.S., M.Si
NIDN : 0008125401
Perguruan Tinggi : UNIVERSITAS INDONESIA

Anggota Peneliti (2)

Nama Lengkap : Dr. YUDA BENHARRY TANGKILISAN S.S., M.Hum
NIDN : 0015096103
Perguruan Tinggi : UNIVERSITAS INDONESIA

Institusi Mitra (jika ada)

Nama Institusi Mitra :
Alamat :
Penanggung Jawab :
Tahun Pelaksanaan : Tahun ke 1 dari rencana 2 tahun
Biaya Tahun Berjalan : Rp. 80.000.000,00
Biaya Keseluruhan : Rp. 149.220.000,00

Mengetahui
Dekan FISIP UT



(Daryono, SH., MA., Ph.D)
NIP/NIK 196409221988032002

Tangerang Selatan, 2 - 1 - 2014,
Ketua Peneliti,



(Drs. EFFENDI WAHYONO M.Hum)
NIP/NIK196005211986031003

Menyetujui,
Ketua LPPM UT



(Dewi A. Padmo Putri, MA., Ph.D)
NIP/NIK 196107241987102001

RINGKASAN PENELITIAN

PELAYARAN PERINTIS DALAM INTEGRASI NASIONAL DAN PERKEMBANGAN DAERAH PERBATASAN, TERPENCIL, DAN TERTINGGAL 1974-2012

Trayek Pelayaran perintis di Indonesia diselenggarakan sejak tahun 1974, dengan maksud untuk menghubungkan daerah-daerah terpencil di kepulauan Nusantara sehingga daerah-daerah tersebut dapat tersentuh program-program pembangunan. Untuk itu pemerintah memberikan subsidi kepada kapal-kapal yang mengarungi jalur-jalur pelayaran perintis. Melalui penelitian dengan menggunakan metode sejarah, dapat diketahui bahwa pelayaran perintis dapat digunakan untuk dua tujuan sekaligus yaitu pertama untuk mendukung pembangunan di daerah-daerah terluar, terdepan, dan terpencil yang secara umum masih merupakan daerah tertinggal; dan kedua untuk meningkatkan ketahanan dan keamanan batas wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Melalui jalur trayek pelayaran perintis, daerah-daerah terluar dari wilayah NKRI secara teratur dilalui kapal-kapal berbedera Indonesia. Trayek pelayaran kapal perintis bersifat penugasan. Direktorat Jenderal Perhubungan Laut setiap tahun menerbitkan Surat Keputusan trayek pelayaran perintis. Pengadaan kapal perintis dilakukan melalui pelelangan umum, yang dapat diikuti baik oleh perusahaan pelayaran BUMN/BUMD maupun perusahaan pelayaran swasta. Hingga tahun 2012, ada 80 unit kapal perintis yang tersebar di 32 pelabuhan pangkal, dan menyinggahi 487 pelabuhan singgah. Dari 80 unit kapal, 36 di antaranya kapal milik pemerintah yang dibangun khusus untuk angkutan pelayaran perintis. Selebihnya, yaitu 44 unit merupakan kapal swasta yang melayani trayek pelayaran perintis. Kapal-kapal swasta tersebut sebenarnya merupakan kapal barang yang diberikan toleransi untuk mengikuti trayek kapal perintis. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa trayek pelayaran perintis tidak banyak mengalami perubahan sehingga daerah-daerah tersebut secara permanen menikmati subsidi pelayaran. Hal ini menyebabkan subsidi untuk pelayaran perintis terus membengkak. Dari panjangnya jalur yang harus dilalui, diketahui bahwa jalur pelayaran perintis terlalu panjang sehingga perjalanan memakan waktu lama (sekitar 15 hari untuk satu kali perjalanan). Dari sisi keteraturan jadwal diketahui bahwa jadwal singgah dan berangkat di setiap pelabuhan belum teratur yang disebabkan karena beberapa hal seperti cuaca buruk, kapal rusak, dan prosedur pelelangan yang tidak tepat waktu sehingga sering terjadi kontrak lama sudah berakhir, sementara pelelangan untuk kontrak yang baru masih dalam proses.

Kata kunci: pelayaran perintis, sejarah pelayaran, pelayaran di Indonesia

PRAKATA

Berkat bimbingan Tuhan YME akhirnya kami dapat menyelesaikan penelitian tentang pelayaran perintis dalam kaitannya dengan pembangunan di kawasan terluar, dan tertinggal. Daerah terluar Indonesia secara umum merupakan daerah tertinggal karena porsi pembangunan untuk kawasan ini selama ini masih kecil bila dibandingkan dengan daerah-daerah lain yang lebih maju.

Pembangunan di daerah terdepan dan terluar dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) saat ini mulai mendapatkan perhatian yang besar, karena ada keinginan untuk mengubah kawasan perbatasan dari kawasan yang selama ini dianggap sebagai kawasan terbelakang, menjadi kawasan terdepan. Dengan menjadikan daerah-daerah perbatasan sebagai pintu gerbang untuk masuk ke wilayah NKRI, maka ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat setempat harus dibangun sebagaimana mestinya. Dengan ekonomi yang kuat, mereka akan memiliki kebanggaan sebagai bangsa Indonesia yang tidak akan mudah dipenetrasi oleh bangsa lain baik dari segi ekonomi, sosial, maupun budaya. Karena itu, pembangunan di daerah terluar dan terdepan ditujukan pada dua sasaran sekaligus, yaitu pembangunan ekonomi dan pertahanan wilayah NKRI. Latar belakang itulah yang menjadi alasan utama penelitian ini.

Penelitian ini dibiayai oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Direktorat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat. Penelitian ini merupakan penelitian desentralisasi dengan skema hibah penelitian fundamental yang dilakukan selama dua tahun, yaitu tahun 2013 dan 2014.

Untuk itu kami mengucapkan terima kasih kepada Bapak Direktur Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat yang telah memberikan kesempatan kepada kami untuk melakukan penelitian dengan tema tersebut di atas. Kami berharap mendapatkan kesempatan untuk melanjutkan penelitian berikutnya yang akan dititikberatkan pada pelayaran perintis di kawasan Indonesia Timur. Dengan demikian, penelitian tentang pelayaran perintis ini menjadi lebih lengkap dan dalam, meliputi wilayah Indonesia bagian Barat dan bagian Timur.

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN	2
RINGKASAN	3
PRAKATA	4
DAFTAR ISI	5
DAFTAR TABEL	6
DAFTAR GAMBAR	7
DAFTAR LAMPIRAN	7
BAB 1. PENDAHULUAN	8
BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA	16
BAB 3. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN	18
BAB 4. METODE PENELITIAN	19
BAB 5. HASIL DAN PEMBAHASAN	22
A. Kondisi Selat Malaka di Semenanjung Malaya Pasca Traktat Sumatra	22
B. Pelayaran antarpulau di Indonesia Pasca Kemerdekaan	38
C. Pembangunan Daerah Terluar dan Tertinggal di Kawasan Indonesia bagian Barat	58
D. Pelayaran Perintis sebagai Simpul Integrasi Nasional	80
BAB 6. RENCANA TAHAPAN BERIKUTNYA	114
BAB 7. KESIMPULAN DAN SARAN	115
DAFTAR PUSTAKA	118
LAMPIRAN	121

DAFTAR TABEL

1. Perkembangan angkutan niaga nasional 1974-74 – 1984/85	49
2. Armada pelayaran Nusantara 1983/84 – 1988/89	50
3. Industri pelayaran, volume dan pangsa muatan armada niaga tahun 1994	54
4. Isu strategis pembangunan kawasan perbatasan Kalimantan Barat	67
5. Perkembangan armada pelayaran perintis tahun 1974 – 1994	91
6. Perbandingan perkembangan pelayaran perintis antara Indonesia bagian Barat dan bagian Timur	100

DAFTAR GAMBAR

1. Kapal barang antarpulau	47
2. Lapisan permukaan tanah yang dikupas untuk pertambangan	72
3. Berlayar menggunakan kapal perintis	88
4. Rute kapal perintis R-13 pangkalan pelabuhan Kupang	93
5. Trayek kapal perintis R-17 pangkalan pelabuhan Bitung	95
6. Pelayaran rakyat tetap hidup	102
7. Suasana dalam kapal perintis	105
8. Pelelangan umum kapal perintis melalui e-proc	107
9. Jaringan trayek kapal di pelabuhan Sumatra Barat	111
10. Muatan angkutan pelayaran perintis	110

DAFTAR LAMPIRAN

1. Personalia tenaga peneliti	121
2. Makalah	132

BAB I.

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Indonesia merupakan sebuah negara maritim dan kepulauan yang terbesar di dunia. Memiliki garis pantai sepanjang 81.000 kilometer dan terdiri dari 17.500 pulau besar dan kecil tersebar di sekitar garis khatulistiwa, memanjang dari Sabang sampai Merauke. Dari sekian banyak pulau tersebut terdiri dari 5 pulau besar dan sisanya merupakan pulau kecil dan gugus kepulauan. (<http://thewavemaker.wordpress.com/tag/pelayaran-perintis/>). Gugusan pulau-pulau tersebut disatukan oleh laut. Dengan demikian, laut bukanlah pemisah tetapi pemersatu (Rusmin Nurjadin, 1982; Lopian, 2009). Pulau-pulau yang dihubungkan oleh laut dan selat tersebut merupakan laut yuridiksi nasional sehingga membentuk Negara kepulauan. Eksistensi Indonesia sebagai Negara kepulauan telah diakui oleh dunia melalui konvensi hukum laut PBB melalui UNCLOS 1982 (Moeldoko, 2011). Negeri yang memiliki bentangan perairan yang sedemikian luas dengan panjang pantai mencapai kurang lebih 81.000 km, memerlukan sarana dan prasarana perhubungan laut yang memadai.

Sebagai sebuah Negara, wilayah luar Indonesia berbatasan dengan Negara-negara lain, yang merupakan Negara tetangga. Perbatasan Negara merupakan manifestasi utama kedaulatan wilayah suatu Negara. Perbatasan suatu Negara mempunyai peranan yang sangat penting dalam penentuan batas wilayah kedaulatan, pemanfaatan sumber kekayaan alam, serta menjaga keamanan dan keutuhan wilayah. Ada berbagai hal yang harus diatasi di kawasan perbatasan: kemungkinan masuknya pengaruh asing negative, serta kemungkinan terjadinya kegiatan kejahatan lintas Negara seperti pembalakan liar, penangkapan ikan liar, perdagangan manusia, imigran ilegal, penyelundupan manusia, peredaran narkoba, perompakan, dan konflik sosial yang berpotensi mengancam stabilitas nasional (Moeldoko, 2011).

Negeri maritim yang luas tidak hanya menyimpan potensi sumber daya yang melimpah, tetapi juga permasalahan yang harus ditangani secara seksama. Dua

permasalahan utama yang penting adalah integrasi nasional dan kesejahteraan ekonomi. Kedua persoalan ini saling mengait. Persatuan dan kesatuan lebih mudah terbentuk apabila ditunjang oleh kesejahteraan ekonomi. Sebaliknya, pembangunan ekonomi, memerlukan infrastruktur khususnya transportasi yang memadai untuk memperlancar arus barang. Sementara itu, wilayah perbatasan Indonesia secara umum merupakan wilayah tertinggal dan terbelakang.

Dari sudut pandang ekonomi, sebagaimana dikatakan oleh seorang pakar ekonomi Dorodjatun Kuntjoro-jakti, Indonesia telah “kehilangan tongkat” untuk ketiga kalinya pada tahun 1998 ketika jatuh ke dalam krisis politik yang menghancurkan sendi-sendi kehidupan masyarakat. Pada saat itu pula integrasi nasional sempat goyah hingga menuju perpecahan, baik secara politik maupun sosial budaya. Pengalaman itu memperlihatkan betapa masalah integrasi dan kesejahteraan saling kait mengait dalam kelangsungan kehidupan bangsa.

Membangun integrasi bangsa mencakup berbagai aspek, mulai penguatan ideologi, rasa kebangsaan, perbaikan taraf kesejahteraan rakyat dan penegakan hukum. Berkaitan dengan penguatan rasa persatuan, ketersediaan sarana dan prasarana perhubungan dalam upaya menjalin komunikasi antartempat menjadi penting. Perlengkapan perhubungan tidak hanya peralatan komunikasi, seperti radio, telepon dan lainnya, melainkan juga angkutan atau alat transportasi. Peranan angkutan tampak jelas pada perkembangan ekonomi. Jaringan perhubungan antar tempat yang lancar meningkatkan distribusi yang penting dalam proses ekonomi, menjamin arus barang dari sektor produksi ke konsumsi. Dalam ekonomi nasional, jaringan dan lalu lintas itu menentukan kemampuan keuangan negara (Hill 2002). Sebagai negara kepulauan, transportasi laut merupakan salah satu sarana perhubungan yang tidak kalah pentingnya.

Pelayaran telah lama menjadi sarana perhubungan antartempat di kepulauan Indonesia. Dunia internasional mengenal kepulauan Indonesia melalui jalur pelayaran. Letak strategis kepulauan itu menjadikannya jalur perlintasan pelayaran internasional. Bangsa-bangsa Eropa, khususnya Portugis, Belanda dan Inggris menguasai kepulauan Indonesia tidak terlepas dari pengawasan dan penguasaan terhadap jalur pelayaran yang sekaligus merupakan jaringan perdagangan antarbangsa.

Di perairan kepulauan Indonesia, pelayaran dan perdagangan laut berkembang di tengah-tengah interaksi internasional. Dalam kisah Saweri Gading (Epos I La Galigo), pelayaran nusantara telah melanglang buana hingga ke Madagaskar dan Cina. Gambaran itu juga dapat dilihat pada relief kapal di candi Borobudur yang berasal dari abad sekitar 9 Masehi. Puncak kejayaan kerajaan Maritim terjadi pada masa Sriwijaya dan Majapahit. Kerajaan Sriwijaya mencapai kejayaannya sebagai negara maritim yang menguasai terutama jalur pelayaran di kepulauan Indonesia. Kerajaan Majapahit pernah mengirimkan ekspedisi laut ke Sumatera yang dikenal sebagai Pamalayu. Kerajaan-kerajaan lainnya yang membangun kekuatan maritim antara lain adalah Samudera Pasai, Aceh, Demak dan Makasar. Kejayaan kerajaan-kerajaan maritim itu memudar seiring dengan kedatangan bangsa-bangsa Barat, mulai dari Portugis, Spanyol, Inggris hingga Belanda. Seiring perluasan kekuasaan kolonial, pelayaran nusantara mengalami kemerosotan dan kehilangan dominasi di jaringan perdagangan laut nusantara, karena jalur perdagangan laut dikuasai oleh bangsa-bangsa kolonial (Kartodirdjo 1987).

Berlandaskan dari kenyataan geografi dan pengalaman masa lampau dalam lintasan interaksi internasional, pelayaran memiliki arti penting untuk perkembangan politik dan ekonomi. Kesadaran itu tampak jelas di masa awal kemerdekaan ketika pemerintah mencanangkan kebijakan mendirikan sebuah perusahaan perkapalan nasional, Pelni (Pelayaran Nasional Indonesia), untuk menandingi dan mematahkan dominasi pelayaran kolonial Belanda, KPM (*Koninklijk Paketvaart Maatschappij*). Tugas yang diemban oleh Pelni sangat berat di tengah-tengah ketersediaan kapal yang relatif terbatas untuk melayani kebutuhan perkapalan yang sangat besar sesuai dengan luas kepulauan Indonesia. Oleh karena itu, Pelni lebih memusatkan perhatian pada pelayaran menguntai nusantara untuk menjamin lalu lintas penumpang antar tempat yang terpisah-pisah oleh perairan. Namun, kebutuhan pelayaran nasional, termasuk di bidang angkutan penumpang, masih memerlukan penanganan yang lebih seksama.

Angkutan muatan barang digarap oleh perusahaan-perusahaan swasta dan negara. Pemerintah mendirikan perusahaan pelayaran niaga seperti Bahtera Adiguna dan Djakarta Llyod. Untuk melindungi pelayaran nasional dalam persaingan dengan pelayaran asing, pemerintah menerapkan azas *cabotage*, yaitu ketentuan untuk menggunakan pelayaran nasional untuk angkutan di dalam negeri (Purwaka 1993). Namun, upaya itu tidak diikuti oleh kebijakan pendukung. Malahan perusahaan

pelayaran nasional menghadapi kesulitan ketika pemerintah menerapkan kebijakan *scrapping*, yaitu membesituakan kapal-kapal yang telah lama dan tidak laik melaut lagi. Akibatnya terjadi kekurangan jumlah armada perkapalan karena kebijakan itu tidak diimbangi dengan pengadaan dalam jumlah yang memadai (Dick 1989).

Keadaan itu memperlihatkan perkembangan pelayaran nasional yang terhambat, terutama dalam menunjang dan mendorong perkembangan ekonomi yang melibatkan seluruh daerah. Di awal masa Orde Baru yang mengedepankan pembangunan ekonomi, keadaan daerah masih sangat memprihatinkan setelah terjadi kemerosotan kesejahteraan pada tahun 1966. . Hambatan dalam pembangunanya adalah penduduk yang jumlahnya tidak banyak tersebar pada pulau pulau kecil. Hambatan bersifat geografis, demografis dan transportasi laut. Padahal banyak dari pulau pulau kecil tersebut yang mempunyai potensi sumber daya alam.

Fungsi transportasi dalam pembangunan dikatakan sebagai pelayan pembangunan (*servant of shipping developmen*). Pelayan pembangunan diartikan sebagai usaha penyediaan fasilitas transportasi yang cukup, sehingga mampu melayani kebutuhan transportasi secara lancar. Sebagai negara kepulauan, semestinya pemerintah mengembangkan transportasi laut yang memadai untuk menghubungkan pulau yang satu dengan lainnya sehingga tidak ada satu daerahpun yang terisolasi karena tidak tersedianya sarana transportasi laut. Saat ini masih banyak daerah yang fasilitas transportasi lautnya masih sangat terbatas, bahkan belum ada sama sekali. Hal ini biasanya disebabkan muatan yang kurang, sehingga perusahaan pelayaran tidak tertarik untuk datang mengangkut karena tidak menguntungkan bagi usahanya. Meskipun pulau-pulau terpencil tersebut memiliki potensi pengembangan yang potensial, tetapi karena tidak ada transportasi yang memadai, pulau-pulau tersebut akan tetap terlantar dan tertinggal dalam bidang pertumbuhan ekonomi dengan daerah-daerah lainnya.

Karena itu diperlukan konsep dan strategi dasar dalam pembangunan wilayah gugus kepulauan yang relatif tertinggal. Salah satunya dengan menyelenggarakan pelayaran perintis. Jika pihak perusahaan swasta tidak tertarik karena tidak menguntungkan, maka penyelenggaranya dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan itu beranjak dari keadaan jaringan pelayaran yang belum melibatkan seluruh daerah di Indonesia, terutama daerah-daerah terpencil yang masih memperlihatkan keadaan

perekonomian yang tidak berkembang dengan baik atau sering dikatakan sebagai daerah tertinggal. Pelayaran perintis diharapkan mampu mendorong perkembangan daerah, terutama di daerah-daerah terluar sehingga mereka dapat menikmati pertumbuhan ekonomi seperti di daerah-daerah lain di Indonesia yang sudah maju. Oleh karena itu penyelenggaraan pelayaran perintis sangat diperlukan dan layak dilaksanakan untuk menunjang pembangunan daerah dan aksesibilitas transportasi pulau pulau kecil (<http://thewavemaker.wordpress.com/tag/pelayaran-perintis/>)

Dalam penerapan dan perkembangannya, pelayaran perintis menghadapi berbagai kendala mulai dari prasarana pelabuhan yang tidak memadai, penyediaan kapal, subsidi hingga persaingan. Keberadaan pelayaran perintis menjadi masalah ketika dikaitkan dengan tujuannya untuk mendorong pelayaran setempat. Selanjutnya, kehadiran pelayaran perintis dipandang sebagai pesaing dan ancaman untuk pelayaran yang ada, seperti pelayaran lokal dan rakyat. Penyebab utamanya adalah subsidi dan perkembangan pelabuhan. Subsidi menyebabkan tarif pelayaran perintis tidak memperhitungkan rincian biaya yang memperhitungkan keuntungan (*profit*). Juga peningkatan fasilitas pelabuhan yang sejalan dengan kebutuhan ekonomi daerah menyebabkan pelayaran rakyat menjadi terdesak. Pelayaran perintis bersifat tidak permanen. Ketika pembangunan di daerah terluar dan tertinggal mulai efektif, maka perekonomian di daerah-daerah tersebut akan bertumbuh.

Dengan pertumbuhan ekonomi tersebut, maka mobilitas orang dan barangpun akan semakin tinggi. Masyarakat akan mampu membeli tiket dengan harga normal tanpa subsidi. Pada saat itu, subsidi pelayaran perintis dicabut karena masyarakat sudah mampu membayar tiket kapal dengan dengan tarif komersial. Dengan demikian, maka pelayaran rakyat dapat berkembang. Pelayaran rakyat melayani kebutuhan di tempat-tempat yang biasanya tidak dapat dimasuki oleh kapal-kapal pelayaran komersial, yang antara lain dikarenakan fasilitas pelabuhan tidak memadai.

Pemerataan pembangunan nasional hingga kini dapat dirasakan belum menyentuh ke daerah-daerah yang seperti itu, yang sebagian besar berupa pulau-pulau. Kebijakan otonomi daerah bertujuan untuk mendukung upaya pemerintah mempercepat peningkatan taraf kehidupan masyarakat. Pelayaran perintis merupakan kebijakan pemerintah untuk membangun infrastruktur perhubungan agar system kehidupan nasional terwujud. Dalam jalinan dan jaringan perhubungan yang

interaktif, proses pembangunan nasional dapat berlangsung lancar dan mencapai sasarannya. Apalagi, masyarakat yang berdiam di daerah perbatasan, tertinggal dan terpencil sangat rentan dengan ketimpangan pembangunan tersebut. Pelayaran perintis merupakan salah satu kebijakan pemerintah yang signifikan dan relevan untuk menjawab permasalahan yang tengah dihadapi oleh bangsa Indonesia dalam memperkuat integrasi nasional dan meningkatkan kesejahteraan ekonomi. Dengan kesejahteraan ekonomi yang semakin merata di seluruh wilayah Indonesia, maka Indonesia dapat mewujudkan kesetabilan politik tanpa harus dengan tindakan-tindakan represif seperti yang terjadi pada zaman Orde Baru. Dengan meningkatnya kesejahteraan penduduk Indonesia yang berdomilisi di pulau-pulau terluar, mereka akan merasa bangga menjadi warga Negara Indonesia.

Pelayaran perintis yang menjangkau pulau-pulau terluar di wilayah Nusantara ini bukan hanya berdampak pada peningkatan pertumbuhan ekonomi, tetapi juga dapat dijadikan titik-titik simpul pengamanan wilayah nusantara. Dengan ramainya kapal-kapal berbendera Indonesia yang berlayar di wilayah-wilayah terluar Indonesia, secara tidak langsung mereka akan ikut membantu memberikan pengawasan dan pengamanan terhadap batas-batas wilayah Nusantara. Pelayaran perintis juga dapat meningkatkan semangat kebangsaan bagi warga negara Indonesia di daerah-daerah terluar.

Perjalanan kebijakan dan penerapan pelayaran perintis memperlihatkan kendala dan hambatan. Secara internal, jumlah kapal, trayek pelayaran, kualitas sumber daya manusia, peralatan kapal dan perawatan berkala merupakan faktor-faktor yang kerap kali menjadi kendala dalam kelancaran pelayanan pelayaran. Peralatan pelayaran memerlukan radio komunikasi, sonar, radar dan Juga suatu hal yang sangat penting dalam pelayaran adalah keselamatan (*safety*). Faktor eksternal berbentuk mulai dari keadaan alam hingga fasilitas. Kendala alam meliputi cuaca yang tidak menentu, gelombang dan badai. Cara mengatasinya berkaitan dengan fasilitas yang dimiliki, seperti informasi cuaca, rambu pelayaran, mercu suar dan perlengkapan pelabuhan. Oleh karena itu, keberhasilan pelayaran perintis tidak terlepas dari kebijakan sektor lainnya. Pendekatan integratif dibutuhkan agar dapat memahami permasalahan yang sebenarnya sedang dihadapi oleh pelayaran perintis.

Selain itu, kebijakan pelayaran perintis sepertinya berada di persimpangan jalan. Menyimak perjalanan dan pecapaiannya, peranan pelayanan angkutan itu sangat penting dan relevan dalam upaya meningkatkan perkembangan daerah. Namun, berdasarkan dampak dan pemberian subsidi yang diambil dari keuangan pusat kebijakan itu perlu ditinjau kembali, terutama di masa penerapan kebijakan otonomi daerah dewasa ini. Hal Hill (2000: 282) mengemukakan bahwa hambatan utama untuk integrasi ekonomi lebih bersifat intraregional (di dalam daerah) daripada interregional (antardaerah). Tampaknya, manfaat pelayaran perintis lebih dirasakan di tingkat nasional sebagai sarana perekat kesatuan dan persatuan, serta integrasi ekonomi.

Sayangnya, hingga saat ini kondisi transportasi laut yang menjadi andalan utama bagi pulau-pulau terpencil dan terluar masih sangat memprihatinkan. Dengan layanan transportasi laut yang tidak memadai, proses pembangunan di daerah-daerah tersebut menjadi terhambat. Artinya mereka tidak dapat melakukan pembangunan sebagaimana yang dilakukan oleh daerah-daerah lain yang berakibat dengan semakin jauhnya ketertinggalan mereka dengan daerah-daerah lain di Indonesia.

Kebijakan perintis berlandaskan pada penghitungan kebutuhan yang ada di sektor angkutan laut. Pelayaran nasional yang ada, termasuk pelayaran rakyat dipandang tidak memadai untuk menggerakkan pembangunan daerah. Sebagaimana tercantum dalam keputusannya, pelayaran perintis dimaksudkan untuk mendorong perkembangan ekonomi daerah. Sejalan dengan itu, proses integrasi nasional akan meningkat, persatuan dan kesatuan Indonesia lebih terjalin.

Keadaan saat ini memperlihatkan kebutuhan pelayaran perintis masih dibutuhkan dan perlu terus ditingkatkan. Perkembangan ekonomi memerlukan jaringan dan interaksi antarpulau dengan lancar, cepat dan terjamin, sehingga laut bukan lagi merupakan pemisah ribuan pulau yang tersebar di Nusantara, tetapi merupakan perekat dari seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelayaran yang ada, baik nasional, lokal dan rakyat, belum mampu melayani tuntutan perkembangan itu, sehingga kapal-kapal perintis masih relevan dan signifikan dalam perencanaan, kebijakan dan pelaksanaan pembangunan nasional dan daerah terutama di masa otonomi daerah. Lambatnya pertumbuhan pelayaran perintis sejak dicanangkan pada tahun 1974, antara lain karena belum memadainya informasi secara

akademik tentang program-program pelayaran perintis. Oleh karena itu, pemahaman yang kritis diperlukan untuk menggambarkan pelayaran perintis agar ditingkatkan pelayanannya sehingga lebih efisien dan efektif.

2. Rumusan Masalah

Dengan memperhatikan latar belakang di atas, maka perlu dirumuskan secara kritis dasar-dasar pengembangan pelayaran perintis yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, peningkatan kesejahteraan masyarakat yang berdiam di pulau-pulau terluar, sekaligus untuk mengamankan wilayah-wilayah terluar Nusantara, dan memperkuat integrasi bangsa Indonesia. Dengan demikian, pelayaran perintis dapat menjadi sabuk Nusantara yang dapat menjadi simpul-simpul pembangunan di wilayah Nusantara.

Untuk itu, pertanyaan yang diajukan dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana program pemerintah dalam mengembangkan pembangunan di wilayah-wilayah terluar?
- b. Bagaimana program pelayaran perintis dapat mendukung pembangunan di daerah terpencil, terluar, dan terbelakang?
- c. Bagaimana pelayaran perintis dapat melayani kebutuhan transportasi bagi masyarakat Indonesia di pulau-pulau terpencil dan terluar?
- d. Bagaimana sikap masyarakat terhadap layanan pelayaran perintis?
- e. Bagaimana hubungan kemitraan pelayaran perintis milik pemerintah dengan kapal-pakal milik swasta?
- f. Bagaimana pelayaran perintis ikut menggerakkan dan mendorong bangkitnya perekonomian dan berkembangnya kehidupan sosial masyarakat di daerah terpencil dan terisolir, terutama daerah terbelakang dan di perbatasan.
- g. Bagaimana pelayaran perintis dapat dijadikan proyek yang dapat memperkuat semangat dan integritas bangsa.

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

Pelayaran Perintis adalah pelayanan angkutan di perairan pada trayek-trayek yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk melayani daerah atau wilayah yang belum atau tidak terlayani oleh angkutan perairan karena belum memberikan manfaat komersial. (*Pasal 1 Angka 8 UU Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran*). Kajian sejarah pelayaran perintis merupakan bagian dari kajian sejarah maritim, atau sejarah kelautan, yang mulai diminati sejarawan sejak tahun 1980-an.

Penulisan sejarah pelayaran di Indonesia dalam lingkungan akademik dan ilmiah dapat merujuk pada karya kajian tentang Sejarah Pelayaran atau Perkapalan di Indonesia dimulai oleh Howard Dick dalam berbagai karyanya (1987/ 1989; 1988). Beberapa tahun kemudian muncul karya a Campo (1992), yang membahas perusahaan pelayaran KPM (*Koninklijk Paketvaart Maatschappij*) dalam mengukuhkan kekuasaan kolonial Hindia Belanda sejak dekade-dekade akhir abad ke-19. Jaringan pelayaran KPM oleh Compo dilihat sebagai suatu sarana bagaimana pemerintah kolonial Hindia Belanda menguasai kawasan Nusantara.

Secara umum, rintisan penulisan Sejarah Maritim Indonesia, yang mana pelayaran menjadi bagiannya, bagi sejarawan Indonesia, dilakukan oleh A.B. Lopian yang telah menelurkan berbagai tulisan tentang masalah itu. Karya utamanya di bidang Sejarah Kelautan itu berkenaan dengan kawasan laut Sulawesi pada abad ke-19, yang memperlihatkan dinamika antara Raja, Bajak dan Orang Laut (1987/ 2008). Djulianti Suroyo (2005) menawarkan suatu pendekatan dan metodologi dalam penelaahan sejarah maritime Indonesia.

Setelah itu berbagai karya sejenis, yang menyangkut juga kepelabuhanan dan perdagangan laut, muncul di lingkungan akademik, seperti karya R.Z. Leirissa (1996), Edward Poelinggomang (2002), Singgih Sulistyono (2003, 2006, 2008) dan Gusti Asnan (2007; 2011), H. Tommy Purwaka (1993) membahas tentang pelayaran antarpulau dalam aspek kebijakan pemerintah terhadap kualitas pelayanan pelayaran dan Tim Penyusun Puspindo (2001; 2002; 2005).

Penelitian tentang sumber daya kelautan tercatat dalam kumpulan karya suntingan seperti dari John Pieris (2001), Edi Sedyawati (2005) serta Robert Cribb dan Michele Ford (2009). Secara umum mereka mengkaji potensi laut yang sedemikian melimpah memerlukan penanganan dan pengembangan yang tepat agar memberikan kesejahteraan kepada rakyat. Di antara prospek pengembangan itu, pelayaran menempati fungsi yang strategis dalam kemajuan wilayah.

Aspek hukum laut merupakan bidang perhatian dan kajian dari Mochtar Kusumaatmadja (1978), N.H.T Siahaan dan H. Suhendi (1989), serta Husseyn Umar dan Chandra Motik Yusuf Jemat (1992). Studi-studi ini memberikan dan memperkuat landasan Indonesia sebagai negara maritim. Berkaitan dengan itu, pelayaran terutama pelayaran perintis mengemban peranan dan fungsi penting dan strategis dalam menjalin integrasi nasional. Beberapa kebijakan pelayaran nasional, sejak masa kolonial hingga tahun 1992 dibahas dalam karya-karya tersebut.

Kajian Sejarah Ekonomi telah merambah juga ke masalah pelayaran dan angkutan laut. Karya Anne Booth (1988), memperlihatkan arah perhatian dan perkembangan tersebut. Studi yang merefleksikan perkembangan di masa kolonial menunjukkan bahwa pelayaran Indonesia telah terhambat selama berabad-abad sehingga untuk bangkit kembali memerlukan penanganan dan kebijakan khusus. J. Thomas Lindblad (2002) memberikan perspektif modern dalam mengkaji fondasi kesejarahan dari perkembangan ekonomi Indonesia. Kemudian karya Anne Booth dan Peter McCawley (1982) dan Hal Hill (2002) mengungkapkan perkembangan ekonomi Indonesia masa Orde Baru, ketika kebijakan pelayaran perintis dicanangkan.

Mengenai pelayaran perintis, jurnal Warta Penelitian Perhubungan menyajikan sejumlah artikel, seperti karya M. Yamin Jinca dan Paulus Raga (2008), Nanik Salawati (1996), B. Marpaung (1996), dan Imbang Danandjaja (1998). Kemudian, secara lebih khusus karya-karya Jansen Sinaga dan Paulus Sitorus (1996), dan Syafril KA (1999) menggambarkan peranan pelayaran perintis di daerah tertinggal dan terpencil. Juga majalah Dunia Maritim, yang diterbitkan oleh Ditjen Perhubungan Laut menyajikan berita di seputar pelayaran perintis. Namun karya-karya ini tidak menjelaskan peranan, signifikansi dan relevansi pelayaran perintis dalam integrasi nasional dan perkembangan ekonomi lebih rinci dan kritis ilmiah.

BAB 3

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan penjelasan dan pemahaman terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan pembangunan pelayaran nasional yang selama ini berjalan, terutama pelayaran perintis sebagai suatu strategi bagi pembangunan daerah-daerah terluar, dan terbelakang, dalam kaitannya dengan integrasi bangsa. Berdasarkan kajian historis, diharapkan pemerintah dapat merumuskan perencanaan strategis dalam menentukan arah pembangunan ke depan terhadap daerah-daerah terluar yang terbentang dalam gugusan ribuan pulau yang selama ini masih tertinggal dan terbelakang.

Manfaat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian historis yang memiliki lingkup nasional. Karena itu, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pemerintah dalam:

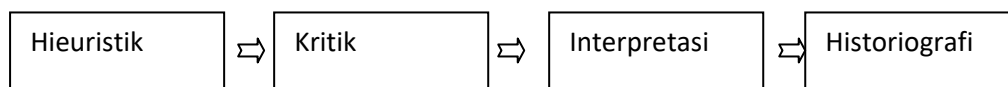
1. menentukan kebijakan berkaitan dengan pembangunan pelayaran nasional.
2. menentukan kebijakan berkaitan dengan perencanaan strategis pembangunan daerah terpencil, tertinggal, dan terluar.
3. menentukan kebijakan berkaitan dengan pembangunan sarana transportasi antarpulau di daerah-daerah terluar.
4. menentukan kebijakan berkaitan dengan perencanaan strategis dalam penguatan integrasi bangsa.

Bagi Universitas Terbuka, penelitian ini bermanfaat untuk menyusun perencanaan strategis berkaitan dengan pemberian layanan bagi mahasiswa yang tersebar di seluruh wilayah Nusantara, khususnya untuk mahasiswa yang berdomisili di daerah-daerah terluar dari wilayah Indonesia.

BAB 4

METODOLOGI

Penelitian ini merupakan penelitian sejarah. Karena itu, metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode historis. Metode penelitian historis bertumpu pada empat langkah kegiatan, yaitu heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi (Goschalk, Notosusanto, 1982, Abdurahman, 2007). Heuristik adalah suatu seni, teknik, strategi, dan keterampilan dalam menemukan dan mengumpulkan sumber-sumber sejarah. Sumber-sumber sejarah dapat berupa karya bibliografis, dokumen, arsip, laporan pejabat pemerintah, memoar, buku harian, berita-berita surat kabar, dan wawancara. Kritik adalah suatu teknik untuk memverifikasi sumber-sumber yang ditemukan sehingga dapat ditentukan keabsahan sebuah sumber sejarah. Setiap sumber dilakukan uji otentisitas melalui kritik intern dan ekstern, sehingga dapat diketahui apakah sebuah sumber sejarah asli dan soheh (kridibel). Interpretasi sumber sejarah sering diartikan sebagai analisis sejarah. Metode utama yang sering digunakan dalam melakukan interpretasi adalah analisis dan sintesis. Analisis sumber sejarah itu sendiri bertujuan untuk melakukan sintesis atas sejumlah sumber sejarah sehingga tersusunlah sebuah fakta sejarah yang otentik (Kuntowijoyo, 1995; Abdurahman, 2007) yang siap disusun menjadi historiografi.



Penulisan historiografi selalu menggunakan ilmu-ilmu bantu seperti ilmu ekonomi, politik, sosiologi, hukum, dan antropologi. Karena itu, kajian sejarah biasanya merupakan kajian yang bersifat multidisipliner.

Pelayaran perintis adalah sebuah kebijakan pemerintah di tingkat pusat yang berdasarkan analisis tentang keadaan dan latar belakang yang berkembang di seputar pelayaran nasional dan perkembangan daerah (Marpaung 1996, Sianaga & Sitorus

1996, Jinca & Raga 2008). Sumber-sumber yang relevan untuk mengungkapkan latar belakangnya adalah dokumen-dokumen pemerintah, berupa rencana pembangunan, Undang-undang, Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Menteri, hingga di tingkat daerah. Sumber-sumber itu umumnya telah diterbitkan dan di masa kini yang sarat dengan kemajuan teknologi dapat diperoleh melalui jaringan internet. Selain itu, sejumlah penerbitan seperti jurnal dan majalah memuat dan memberitakan kegiatan instansi terkait, termasuk sektor pelayaran. Sejarah Lisan memberikan kemungkinan penggalian keterangan melalui sumber lisan (wawancara) dengan mereka yang menjadi pelaku dan saksi dalam suatu peristiwa yang bersejarah.

Jenis sumber yang sangat penting dalam penelitian ini selaras dengan pokok bahasan adalah sumber kuantitatif berupa statistik, tabel dan sejenisnya. Laporan-laporan mengenai pelayaran perintis terutama yang dibuat oleh Departemen (kini Kementerian) Perhubungan menyajikan data jenis itu. Di sejumlah penerbitan data seperti itu kerap muncul sebagai bahan analisis untuk perkembangan pelayaran.

Pengolahan data yang berasal dari sumber-sumber itu melalui suatu kerangka analisis berdasarkan pendekatan sejarah yang multidisipliner. Pelayaran merupakan sektor distribusi dan jasa yang berkaitan dengan perkembangan kegiatan ekonomi. Menurut mekanisme pasar, awal mula dan perkembangan pelayaran berkait erat dengan pertumbuhan ekonomi di daerah-daerah yang terkait. Pertumbuhan ekonomi daerah menentukan permintaan pelayanan jasa dan pertumbuhan pelayaran.

Kerangka analisis bermula dari kebijakan pelayaran pemerintah Hindia Belanda hingga keadaan menjelang pencanangan kebijakan itu. Pemerintah Orde Baru menempatkan sektor pertanian sebagai prioritas pembangunan. Transportasi menjadi penting untuk menunjang kebutuhan distribusi antar tempat. Transportasi dibutuhkan untuk mengangkut hasil pertanian beserta kebutuhan dan peralatan yang diperlukan untuk pengembangannya, seperti pupuk, pestisida dan traktor. Pelayaran merupakan sektor perhubungan yang diberi tugas untuk melancarkan program tersebut.

Mengukur sumbangsih pelayaran perintis dalam perkembangan ekonomi daerah tidaklah mudah. Oleh karena pertumbuhan jumlah pelayaran dan daya muat pelayaran perintis perlu didukung oleh gambaran perkembangan lainnya. Selain itu, pelayaran perintis tidak memberikan sumbangsih ke dalam sektor penerimaan karena faktor subsidi. Keadaan dan angka pertumbuhan daerah sebelum dan setelah adanya

pelayaran perintis merupakan penjelasan umum tentang korelasi itu. Sektor yang diamati dalam angka pertumbuhan itu adalah perdagangan antar daerah dan nasional. Dalam metode *time series*, perkembangan itu tampak dalam lintasan waktu (Kuntowijoyo 2003; 2008). Perkembangan jalur pelayaran memberikan penjelasan sebagai pengembangan kebijakan pemerintah yang makin menjangkau daerah-daerah yang tertinggal.

Pengukuran kebutuhan pelayaran perintis dapat dilakukan dengan penghitungan melalui variabel grafik indeks jumlah penumpang dan profil perkembangan ekonomi. Cara itu dimiliki oleh Departemen Perhubungan sebagaimana yang tampak pada sejumlah penelitian oleh Badan Penelitiannya. Hasil-hasil penelitian itu merupakan dukungan penjelasan terhadap perkembangan yang terjadi. Sumber-sumber tersebut, setelah dilakukan verifikasi, kemudian dianalisis sehingga menjadi fakta sejarah yang otentik sebagai bahan untuk penulisan historiografi.

Tempat Riset

Penelitian ini dilaksanakan di Jakarta untuk pengumpulan sumber-sumber yang tersimpan di sejumlah tempat, seperti Perpustakaan Nasional Republik Indonesia (PNRI), Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), Perpustakaan Universitas Indonesia (UI), Perpustakaan Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) Kementerian Perhubungan RI, Bagian Dokumentasi PT Pelni dan tempat-tempat sejenis lainnya. Berkaitan dengan data perkembangan daerah, penelusuran sumber menempuh metode Sejarah Lisan, yang berkenaan dengan wawancara dengan sejumlah nara sumber, seperti pejabat yang berwenang baik yang berada di tingkat pusat maupun daerah, personal pelayaran dan pengguna jasa pelayaran. Oleh karena itu, penelitian lapangan berlangsung juga di daerah perbatasan, terpencil dan tertinggal. Seperti di kepulauan Riau untuk Indonesia Bagian Barat dan tahap II nanti di daerah kawasan Indonesia Bagian Timur.

BAB 5

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. KONDISI SELAT MALAKA DI SEMENAJUNG MALAYA PASCATRAKTAT SUMATERA 1871¹

Pelayaran di Semenanjung Malaya

Masalah garis batas laut antara Indonesia, Malaysia dan Singapura telah muncul sejak awal abad XIX, ketika terjadi interaksi antarmanusia yang tinggal di darat, baik di wilayah semenanjung Malaya maupun semenanjung Sumatra. Mereka menganggap laut sebagai tempat aktivitas mereka dan sebagai tempat untuk melakukan interaksi di antara mereka. Hal ini terjadi karena pusat aktivitas penduduk di kedua semenanjung itu masih berada di darat. Hal ini dapat dibuktikan dari arsip yang lebih didominasi pada permasalahan di darat daripada di laut. Oleh karena itu, tatkala dilakukan pengaturan tentang batas laut oleh bangsa-bangsa Eropa atas Selat Malaka, mereka tidak mempermasalahkan hal itu, karena tidak berhubungan langsung dengan kepentingan mereka

Namun, ketika laut berubah fungsinya sebagai sarana transportasi, Selat Malaka memiliki nilai ekonomis, strategis dan politis yang sangat tinggi. Bahkan Inggris mulai abad XVIII telah mengukuhkan dirinya memiliki kekuatan laut yang terbesar di dunia, dengan semboyan *British rules the waves*. Dengan hadirnya Inggris di wilayah perairan penting di dunia, termasuk di Selat Malaka, maka laut berubah fungsinya yang tidak hanya berfungsi sebagai sumber eksploitasi, tetapi merupakan wilayah yang harus didominasi yang didukung dengan kekuatan militer. Hal ini mengubah situasi di Selat Malaka yang pernah didominasi oleh kekuasaan Portugis pada abad XVI, VOC pada abad XVII dan XVIII, Inggris dan Belanda pada abad XIX.

Kehadiran Inggris di Singapura terutama di Kepulauan Riau dianggap sebagai ancaman bagi Belanda. Pengalaman sebelumnya, Penang pernah dijadikan pangkalan armada Inggris dalam rangka penaklukan pulau Jawa pada bulan Agustus 1811.

¹ Materi makalah ini sebagian besar diambil dari buku *Sejarah Wilayah Perbatasan Batam-Singapura 1824—2009. Satu Selat Dua Samudera*. Jakarta: Gramnata Publishing, 2009, ditambah dengan data lain yang ditemukan kemudian yang lebih relevan.

Kondisi ini berubah tatkala EIC di Calcutta menyetujui pengembangan Singapura yang mengizinkan kehadiran Inggris di Asia Tenggara yang dipusatkan di Singapura (30 Januari 1819, Inggris mengibarkan bendera Union Jack di pulau Tumasek, yang kini bernama Singapura).

Untuk mengatasi ketegangan di Asia Tenggara, khususnya di Selat Malaka, Inggris dan Belanda menyepakati perjanjian bersama yang disebut sebagai Traktat London II, yang mengembalikan beberapa wilayah Belanda kepada Inggris dan sebaliknya. Dengan kondisi seperti ini, Singapura berkembang dengan pesat dan menjadi pelabuhan yang sangat strategis bagi Inggris.

Tahun 1871 terjadi perubahan besar dalam hubungan antara Belanda dan Inggris di Selat Malaka, khususnya mengenai wilayah perbatasan. Hal ini disebabkan oleh pembukaan terusan Suez pada tahun 1869 yang membuat jalur perdagangan dengan Asia menjadi semakin singkat. Kondisi ini dimanfaatkan oleh Kesultanan Aceh untuk mulai membuka pelabuhan Sabang sebagai pelabuhan bebas yang letaknya sangat strategis bagi jalur pelayaran Timur Tengah ke Asia Timur. Para penguasa Melayu mampu menjalin hubungan dengan negara-negara Timur Tengah dan Eropa yang mengancam hegemoni Inggris di Asia Tenggara. Sementara itu, pada tahun 1842, muncul kerajaan Siam yang mengancam para raja Kedah dan Selangor yang mengakibatkan para Raja Melayu ini mencari perlindungan kepada Inggris.

Inggris dan Belanda melalui wakil-wakilnya bertemu di London pada tanggal 2 November 1871. Kedua utusan itu berhasil menyepakati pembagian wilayah mereka di Asia Tenggara. Kesepakatan ini dikenal sebagai Traktat Sumatera. Traktat ini membawa perubahan perbatasan yang sangat penting bagi penduduk semenanjung Malaya. Ketika London hanya mengatur batas perairan di sekitar Singapura, Traktat Sumatera mengatur hingga Pantai Timur dan Utara Sumatra dan Semenanjung Malaya. Berdasarkan Traktat Sumatra, Selat Malaka dibagi menjadi dua. Garis yang diukur oleh kedua penguasa Eropa ini menjadi batas resmi dua kekuatan kolonial di Asia Tenggara.

Penduduk di sekitar Selat Malaka, mereka tidak mengetahui batas-batas geopolitis secara tegas. Para pedagang dengan bebas keluar masuk wilayah negara tetangga, yang tidak diperiksa secara ketat. Dengan demikian warga masing-masing di sekitar Selat, tidak merasakan perlakuan khusus atau adanya fasilitas istimewa seperti tertera pada pasal-pasal perjanjian Traktat Sumatera.

Makalah ini akan membahas tentang peran Selat Malaka bagi Penduduk di Semenanjung Malaya pascakesepakatan Traktat Sumatera tanggal 2 November 1871. Makalah ini akan terbagi menjadi beberapa bagian, antara lain periode sebelum 1824, yaitu penandatanganan Traktat London II, Kondisi damai antara 1824—1871, dan dampak kesepakatan Traktat Sumatera bagi penduduk di semenanjung Malaya.

Kondisi Selat Malaka Sebelum Traktat London II 1824.

Persoalan garis batas antara Indonesia dan Singapura saat ini apabila ditelisik dari segi sejarahnya, baru muncul setelah terjadi interaksi antarmanusia yang bermukim di darat baik di semenanjung Malaka maupun di Batam. Hal ini terjadi karena masyarakat menganggap bahwa jalur selat Malaka hanya berfungsi sebagai jalur pelayaran saja yang tidak memiliki peran sama sekali, sebab semua aktivitas berada di darat. Tidak hanya sekadar aktivitas perdagangan, akan tetapi pusat-pusat pemukiman pun berada di darat. Hal ini tampak jelas bahwa dominasi terhadap laut tidak terlampaui berpengaruh dibandingkan dengan dominasi atas daratan oleh bangsa Eropa. Dengan kondisi semacam ini, mereka yang bermukim di pinggir pantai seperti nelayan atau suku-suku yang bermukim di sana hampir tidak pernah melakukan tuntutan apa pun atas batas-batas geografis yang telah diklaim oleh bangsa Eropa. Para penduduk dan nelayan masih tetap dapat melakukan aktivitasnya di laut lepas. Seandainya terjadi sengketa di antara penduduk pribumi atau antara pribumi dan bangsa Eropa, sengketa itu terjadi di pantai yang berdekatan dengan daratan karena berhubungan erat dengan hak mereka untuk bermukim di sana atau mengganggu aktivitas sehari-hari mereka.

Persoalan kewenangan akan selat Malaka mulai muncul tatkala mereka yang berkepentingan di selat itu merasa terganggu dengan bebasnya kapal-kapal yang berasal dari mana saja melintas tanpa dapat dikontrol oleh yang berkepentingan. Dengan demikian, telah terjadi pergeseran kepentingan yang semula kepentingan berada di darat bergeser kepada kepentingan pengamanan jalur perdagangan yang dianggap sangat vital. Kenyataan ini ternyata terjadi tidak hanya di selat Malaka, akan tetapi juga di tempat-tempat lain yang fungsi lautnya memiliki peranan yang sangat strategis. Inggris yang saat itu memiliki armada perang laut yang kuat mengklaim bahwa *British rules the waves*. Hal ini membuktikan bahwa perairan tidak hanya berfungsi sebagai tempat melakukan eksploitasi, tetapi berubah menjadi jalur yang harus diamankan demi kepentingan strategis mereka. Keinginan untuk mengamankan

jalur laut inilah yang mendorong Inggris melakukan dominasi terhadap jalur pelayaran. Kondisi ini memunculkan benturan kepentingan antarwarga Eropa sendiri, sehingga diperlukan dialog dan diplomasi yang mencari celah agar kepentingan pelayaran lautnya tetap terjaga pula. Benturan kepentingan ini membawa dampak tidak hanya di Eropa, tetapi juga di Asia, terutama di sekitar wilayah Hindia Timur, yang saat itu menjadi incaran dua bangsa Eropa, yakni Inggris dan Belanda. Penyebab utama konflik di antara keduanya adalah penguasaan jalur-jalur laut yang selalu diakhiri salah satu di antara dua upaya diplomatik, yakni menguasainya 100%, atau mengadakan perjanjian antarkedua belah pihak.²

Di lain pihak, masyarakat pribumi yang semula memiliki kepentingan di wilayah daratan, mulai merambah ke wilayah perairan. Raja-raja pribumi di sekitar selat Malaka juga memiliki kepentingan di perairan di sekitar wilayahnya. Pada awalnya, kawasan Melayu terbagi menjadi beberapa lingkup kekuasaan, seperti kerajaan Johor, Kedah, Pahang, Siak, Lingga, Indra Giri dan Malaka.³ Sementara itu, kerajaan Aceh dianggap tidak tergabung dalam lingkup Melayu. Bergabungnya Aceh dalam lingkup Melayu disebabkan karena sama-sama memeluk agama Islam. Sementara wilayah kekuasaannya berada di luar jalur Melayu.⁴

Perubahan konstelasi politik di Asia Tenggara berubah tatkala bangsa Portugis masuk ke wilayah Melayu. Mereka mendominasi laut di seputar India, kemudian memperluas wilayahnya hingga ke kepulauan Nusantara. Ini terjadi pada 25 Juli 1511. Laksamana Alphonso d'Albuquerque mengirim pasukannya ke wilayah Nusantara. Laksamana Diego Lopes yang memperoleh mandat untuk memimpin pasukan mempunyai misi untuk menyerang benteng Malaka yang dianggap memiliki peran besar dalam perdagangan di wilayah ini. Pertempuran melawan Sultan Mahmud Syah di Malaka dapat diselesaikan hanya dalam waktu dua minggu, sehingga pada 10

² Perjanjian internasional pertama terjadi antara Spanyol dan Portugis yang disebut sebagai perjanjian Tordesillas pada 1494. Perjanjian ini kemudian diperbaharui dengan perjanjian Saragosa yang terjadi pada 1521. Untuk jelasnya lihat Brian Harrison *Southeast Asia A short History*. London, 1954. McMillan&co.

³ Lihat Triana Wulandari, dkk. *Sejarah Wilayah Perbatasan Batam-Singapura 1824—2009*. Jakarta: Gramata Publishing, hlm. 22—23.

⁴ Lihat Antje Misbach. 2010. "The Aceh War (1873-1913) and the influence of Christian Snouck Hurgronje", dalam Arndt Graf, *Aceh : History, Politic and Culture* (Singapore, 2010, institute of Southeast Asian Studies)

Agustus 1511 bandar Malaka dikuasai oleh Portugis, sementara Sultan Mahmud melarikan diri ke Bintan.

Penguasaan Portugis atas Malaka secara plolitis tidak membawa pengaruh besar khususnya dalam upaya menciptakan batas-batas di kawasan Melayu. Wilayah itu kemudian dikenal dengan wilayah Portugis karena mereka membangun benteng-benteng di sekeliling kota Malaka. Setelah lebih dari satu abad Portugis menguasai Malaka, dominasi Malaka kemudian bergeser ke VOC. Saat itu, armada VOC bergabung dengan raja-raja Melayu berhasil menaklukkan kekuatas Portugis. Pada 10 Januari 1641, Portugis meninggalkan Malaka, dan digantikan oleh VOC. Kehadiran kongsi dagang Belanda ini tidak mengubah konstelasi politik di Malaka, karena VOC mempertahankan monopoli yang sudah dilaksanakan sebelumnya oleh Portugis. Dominasi Belanda akhirnya dapat dikalahkan oleh kaum imigran Makassar yang tiba setelah kekalahan Sultan Hassanuddin 1667. Kaum imigran ini menghimpun kekuatan di kepulauan Riau yang bergabung dengan para pemukim Bugis lainnya di wilayah itu. Karena VOC tidak dapat membendung kekuatas mereka, VOC kemudian memberikan izin untuk berdagang di sana.⁵ Berdasarkan izin tersebut, mereka memiliki peran yang makin lama makin besar peranannya di Malaka. Bahkan mereka berhasil menempatkan kekuatan mereka di Bintan. Kekuatan mereka akhirnya diperhitungkan oleh raja-raja Melayu pribumi seperti Sultan Siak, Riau, Lingga, Johor, dan Kedah. Posisi kaum perompak yang bersembunyi di Bintan, yang mayoritas orang Makassar ini makin lama makin merepotkan VOC. Mereka berpendapat bahwa komunitas Makassar ini harus diatasi. Pada Maret 1783, Van Braam menerima perintah dari Batavia untuk memimpin ekspedisi penggempuran komunitas ini. Dalam penyerbuan ini, komunitas Bintan berhasil dihancurkan, dan sisa-sisa pasukan Bugis ini kemudian melarikan diri ke semenanjung Malaka.

Keberhasilan VOC dalam menangani kasus pasukan Bugis tidak menjadikan pemerintah di Batavia tidak memiliki lagi musuh. Armada VOC berbenturan dengan armada Inggris yang sudah mulai mencapai perairan Riau. Dengan misi yang sama, armada Inggris ini dikirim untuk mengancurkan kekuatan para perompak laut yang

⁵ Gerrit Knapp dan Heather Sutherland menuliskan dalam bukunya *Monsoon Traders: Ship, Skippers and Commodities in 18th Century Makassar* bahwa apabila mereka tidak diberi izin, maka orang Makassar ini akan menjadi perompak yang pasti akan merugikan VOC.

dikuasai oleh orang Bugis.⁶ Dalam misinya ini, armada perang Inggris berhasil menguasai Penang dan mendirikan benteng Fort Cornwallis di sana. Inggris mulai menjalin kerjasama dengan raja-raja Melayu di daratan semenanjung Malaka, bahkan meningkatkan hubungannya dengan menandatangani kontrak dengan Sultan Kedah, Selangor, Johor, Pahang dan negeri Sembilan. Penandatanganan kontrak dengan raja-raja pribumi ini membuat kedudukan Inggris di Asia semakin kuat.

Kehadiran Inggris di wilayah Hindia Timur semakin kuat, tatkala mereka mendapatkan hak untuk mendirikan benteng Fort Marlborough di Bengkulu. Sejak dibangunnya benteng ini, dianggap oleh Belanda sebagai penghambat di wilayah koloni Hindia Timur. Traktat London I yang dibuat di Eropa untuk membujuk Belanda agar tidak memihak kembali kepada Prancis membawa dampak dikembalikannya beberapa wilayah di Nusantara yang sebelumnya telah dikuasai Inggris. Penandatanganan traktat ini tidak membawa perubahan dalam hubungan antarkeduanya. Hubungannya semakin renggang tatkala Raffles memulai dengan petualangannya. Ia melakukan kerjasama dengan Temenggung Johor, yang dihubungkan oleh Gubernur Inggris di Penang William Farquhar. Hal ini dilakukan tidak hanya oleh Raffles, tetapi Farquhar sendiri juga menjalin kerjasama dengan Sultan Riau Lingga pada 1818, yang memberikan mandat kepada Farquhar untuk mengerahkan armadanya guna melindungi perdagangannya dari ancaman para perompak. Dari hubungan ini Farquhar berkenalan dan akhirnya menjalin hubungan dengan Temenggung Abdu'r Rahman yang berkuasa di Johor sebagai taklukan raja Riau. Hubungan ini berlanjut karena Temenggung Abdu'r Rahman memerlukan dukungan. Demi kepentingan pribadinya, ia memberikan izin kepada Raffles untuk membangun pangkalan armada laut dengan harapan dapat melindunginya. Pada 1818 Raffles menyanggupi memberikan jaminan kepadanya dan ganti rugi tahunan sebesar \$5.000 kepada Sultan Husein Shah atasan Temenggung dan \$3.000 kepada Temenggung Abdu'r Rahman. Pada 30 Januari 1819, untuk pertama kalinya bendera Inggris Union Jack berkibar di Pulau Tumasik yang dipilih oleh Raffles. Sejak itu, Raffles mengubah nama Tumasik menjadi Singapore atau Singapura.⁷

⁶ Lihat Triana Wulandari, dkk. *Sejarah Wilayah Perbatasan Batam-Singapura 1824—2009*. Jakarta: Gramata Publishing, hlm. 28—29.

⁷ Nama Singapura ada kemungkinan diambil dari cerita rakyat yang menceritakan bahwa Parameswara yang datang ke pulau itu melihat seekor ikan mirip singa, sehingga disebut sebagai singapura.

Bagi Inggris penetapan Singapura sebagai pangkalan armada perang sangat menyulitkan Pemerintah kolonial Belanda. Singapura dianggap sebagai pesaing Batavia khususnya sebagai pelabuhan laut utama. Semula kapal-kapal dari India yang berlayar melalui Selat Malaka menuju Cina dan Filipina selalu singgah di Batavia. Dengan dibukanya Singapura sebagai bandar laut utama, menyebabkan kapal-kapal itu tidak lagi singgah di Batavia. Penetapan Singapura menjadi pelabuhan transit menjadi pulau itu semakin banyak dikunjungi oleh kapal-kapal dagang.

Perdamaian yang Rapuh (1824—1871)

Pembukaan Singapura sebagai pelabuhan yang sangat strategis menjadikan pemerintah kolonial Belanda semakin khawatir. Kekhawatiran ini cukup beralasan, karena secara bertahap Inggris mengalihkan pangkalan armada lautnya dari Fort Cornwallis di Penang ke Singapura. Bahkan Inggris juga merencanakan membangun armada laut yang kuat dalam upaya mengamankan wilayah Asia.

Sejak 1820, kapal Inggris yang berpangkalan di Singapura mulai mengunjungi beberapa kepulauan di Karimun, yang merupakan wilayah raja-raja Melayu. Hubungan yang intensif ini tidak lepas dari pengawasan residen Belanda di Tanjung Pinang E. Netscher yang melaporkan kepada GAGP Baron van der Cappelen, Gubernur Jenderal di Batavia. Ia memutuskan untuk bertindak sebelum kondisinya semakin memburuk bagi Belanda. Namun pada saat yang hampir bersamaan, pemerintah Belanda di Sumatera bentrok dengan Raffles di Palembang. Raffles mengklaim kepada pemerintah Belanda atas penguasaan pulau Belitung yang menghasilkan timah sebagai kelanjutan dari perjanjian Sultan Najamuddin dan Kolonel Gillespie yang mewakili Raffles. Najamuddin memberikan pulau Bangka dan Belitung sebagai imbalan dari ditaklukkannya Sultan Najamuddin di Palembang. Raffles dalam menyelesaikan kemelut di Palembang tetap menggunakan Fort Marlborough sebagai pangkalannya. Karena kegagalannya dalam urusan Palembang, Raffles mengadakan perjalanan ke Sumatera Barat bahkan hingga ke Tapanuli. Bahkan Raffles juga pernah mengutus Komisaris Coombs untuk mendekati Sultan Aceh dan raja-raja Melayu lainnya dengan harapan dapat menjalin kerjasama dengan mereka. Tanggal 24 April Inggris berhasil membuat kontrak dengan Sultan Alaudin Alam Syah dari Johor. Walaupun gagal menjalin hubungannya dengan Aceh, namun Raffles berhasil membuat kesultanan Aceh bersikap netral apabila terjadi konflik di seputar semenanjung Malaka.

Semua tindakan Raffles ini dilaporkan oleh Van der Cappelen di Den Haag. Raja Belanda saat itu, Willem II melihat persoalan yang ada di Sumatera secara lebih global. Masalah dengan Raffles hanyalah kasus saja, akan tetapi bagi Raja Willem II, yang terpenting adalah mengupayakan untuk tidak berkonflik dengan Inggris. Pada 17 Maret 1824 dicapai kesepakatan untuk merevisi kesepakatan London I yang dibuat pada 13 Agustus 1814 di London.

Arti penting dari traktat London ini adalah penyebutan daerah yang saling berhadapan langsung dengan Inggris dan Belanda seperti Bintan, Batam, Lingin dan gugusan pulau lain di depan Singapura. Dengan demikian, traktat ini statusnya jauh lebih tinggi dibandingkan dengan traktat atau perjanjian dengan pihak raja-raja pribumi. Sebagai wilayah yang berbatasan langsung dengan Singapura, pemerintah kolonial Belanda mendirikan kantor pemerintahan yang memerintah wilayah Riau dan sekitarnya. Sementara itu di Batam, tidak disentuh sama sekali, karena Batam dianggap sebagai pulau yang kosong dan tanahnya tandus.

Dalam perkembangannya, Traktat London tidak dapat lagi dijadikan jaminan perdamaian di kawasan itu. Sikap pemerintah Belanda yang menutup pintu bagi para pedagang baik kelompok maupun perorangan mengundang banyak kritikan. Beberapa di antara orang Inggris berusaha untuk melanggar ketentuan yang telah disepakati bersama antara Belanda dan Inggris. Sebagai contoh pada Agustus 1854, petualang Inggris yang bernama Adam Wilson berhasil menjalin hubungan dengan Sultan Siak dengan membangun kantornya di Bengkalis.⁸

Tindakan Wilson membuat penguasa Belanda, Residen JFN Nieuwenhuyzen melaporkan kepada Gubernur Jenderal Pahud, yang kemudian berita itu dikirimkan ke Den Haag. Akibatnya pemerintah di London memperingatkan wakil pemerintahannya di Singapore untuk menegur secara langsung Wilson. Wilson harus segera meninggalkan Siak walaupun ia tetap tinggal di Bengkalis. Gubernur Jenderal yang baru, JH Tobias, mengirimkan pasukan dari Batavia untuk mengusir Wilson dari Bengkalis. Atas usul Tobias, Pahud mengusulkan untuk mengirimkan pasukan guna mengusir Wilson. Akibatnya, Pahud menekan Sultan Ismail dan Putera Mahkotanya,

⁸ Lihat Anthony reid *The Contest for North Sumatra: Aceh, the Netherlands and Britain 1858—1898*. London: Oxford University Press, halaman 52.

serta para bangsawan Siak membuat kontrak yang dikenal sebagai Traktat Siak yang ditandatangani pada 1 Februari 1858.⁹

Hal yang patut dicatat dari Traktat Siak ini adalah pada pasal 7 dan 8 yang berbunyi bahwa Sultan Siak dilarang berhubungan dengan penguasa asing secara langsung, tetapi harus minta izin terlebih dahulu dari Residen Belanda di Tanjung Pinang. Traktat ini menunjukkan bahwa pemerintah kolonial Belanda di koloninya masih menemukan aksi-aksi yang melanggar kesepakatan itu. Walaupun Sultan Siak telah “diikat” dengan traktat oleh pemerintah kolonial, masih tetap terjadi masalah, khususnya di batas antara kedua penguasa di wilayah itu. Persoalan baru ini menyangkut Kesultanan Aceh, yang sejak ditandatanganinya Traktat London II, 1824, Aceh dianggap sebagai suatu wilayah yang netral. Inggris tidak menyukai Belanda berada di Aceh karena dianggap melanggar Traktat London II. Inggris tidak merelakan wilayah di Aceh didominasi oleh pemerintah kolonial Belanda, karena mengancam dua wilayah yang telah diduduki Inggris, yaitu Penang dan Singapura.

Peristiwa demi peristiwa membawa perubahan yang besar, khususnya di Sumatera Timur. Pertama, mulai dibukanya perkebunan tembakau di Sumatera Timur oleh Nienhuys pada 1869. Pembukaan perkebunan ini membuka kesempatan kepada pemerintah kolonial Belanda menjalin hubungan dengan para sultan Melayu seperti Serdang, Deli, Langkat dan Asahan. Perkebunan yang membawa keuntungan yang besar ini menyebabkan pemerintah di Batavia memberikan perhatian yang besar terhadap kawasan ini. Namun, upaya menjalin hubungan dengan raja-raja Melayu tersebut masih terkendala oleh pengaruh Kesultanan Aceh, yang pada saat itu masih sangat berpengaruh di wilayah itu.

Walaupun beberapa wilayah pantai sudah dikuasai oleh pemerintah kolonial baik Inggris maupun Belanda, namun tindakan kriminal yang dilakukan oleh para perompak masih sangat menghantui kedua pemerintahan itu. Perompakan di Selat Malaka, kebanyakan dilakukan oleh orang-orang Aceh. Ketika para perompak ini hendak ditangkap, mereka melarikan diri di perairan Aceh, di wilayah yang belum dikuasai oleh Belanda. Ketika Inggris juga dirugikan dengan tindakan perompakan ini, kedua pemerintahan bersepakat untuk bersama-sama mengatasi masalah perompakan ini. Kedua belah pihak bersepakat untuk melakukan perundingan dan

⁹ Masalah Traktat Siak ini dapat dibaca dalam Anthony Reid, *The Contest for North Sumatra: Aceh, the Netherlands and Britain 1858—1898*. London: Oxford University Press, halaman 57-60.

duduk berunding bersama untuk melakukan amandemen atau bila memungkinkan mengubah kesepakatan yang sudah dilakukan berdasarkan Traktat London II yang telah disepakati pada 1824. Para wakil kedua negara bertemu di London untuk menyusun kesepakatan baru yang disebut sebagai Traktat Sumatera.

Traktat Sumatera 1871

Tahun 1871 merupakan tahun sejarah bagi kedua bangsa Eropa yang melakukan eksploitasi di Nusantara, yakni Inggris dan Belanda. Mereka berunding untuk membicarakan masalah perbatasan wilayah mereka di Malaysia dan Sumatera. Sementara itu, dampak dari pembukaan terusan Suez tahun 1869 telah membawa Kesultanan Aceh berperan lebih besar dalam mengembangkan pelabuhan Sabang. Apabila hal ini dibiarkan, maka posisi Singapura akan terancam, karena letak dari pelabuhan Sabang sangat strategis, pada jalur pelayaran dari Timur Tengah ke Asia Timur. Singapura akan terancam karena memperoleh pesaing yang sangat berbahaya, yang pastinya akan menimbulkan kerugian yang sangat besar bagi Inggris.

Dengan dibukanya pelabuhan Sabang, hal ini memungkinkan campur tangan pihak ketiga ikut bermain. Para penguasa Melayu memperoleh kesempatan untuk menjalin hubungan dengan orang-orang Timur Tengah yang berasal dari Turki, Yaman, Mesir, Italia Amerika Serikat dan Prancis. Hal ini sangat membahayakan pemerintah kolonial karena dari hasil hubungan itu membuka peluang timbulnya pengaruh negara-negara Timur Tengah.

Upaya pencegahan yang dilakukan oleh pemerintah kolonial Inggris dengan mengirimkan agen-agen rahasia Inggris ke Aceh. Namun Inggris tidak dapat berbuat banyak karena terikat pada Traktat London, yang tidak memungkinkan bagi Inggris melakukan intervensi penyerangan ke Aceh. Alasan teknis juga menjadi kendala bagi Inggris karena Inggris tidak memiliki kekuatan yang memadai untuk menguasai Aceh. Kondisi ini memunculkan gagasan baru bagi Inggris untuk bekerja bersama dengan Belanda, yakni pemerintah kolonial Belanda menyelesaikan permasalahannya di Aceh. Sementara itu, Inggris akan menyelesaikan permasalahan di semenanjung Malaya.

Titik temu kedua kepentingan pemerintah ini terjadi pada 2 November 1871 di kota London. Kedua pemerintah menyepakati pembagian wilayah yang pengaruh pada kedua bangsa Eropa ini di Asia Tenggara. Kesepakatan yang menggunakan nama Traktat Sumatera ini dihadiri dan ditandatangani oleh Joseph Lodewijk Hendrik

Alfred Baron Gericke van Herwijnen dan Peter Philip van Bosse yang mewakili pemerintah Belanda. Sementara itu utusan Inggris adalah Laksamana Edward Alfred John Harris. Adapun bunyi Traktat Sumatera adalah sebagai berikut:¹⁰

Arikel 1

Hare Britsche Majesteit ziet of van alle vertoogen tegen de uitbreiding van het Nederlandsche gezag in eenige gedeelte van het eiland Sumatera, en mistdien van het voorbehoud in dit opzigt voorkomende in de nota's door de Nederlandsche en britische gevolgmagtigden uitgewisseld bij het sluiten van het traktaat van 17 Maart 1824.

“Paduka Raja Inggris melepaskan semua keberatan terhadap perluasan kekuasaan Belanda di bagian daerah pulau Sumatera dan dengan ini melepaskan syarat yang dimuat dalam nota-nota yang saling dipertukarkan oleh utusan Inggris dan Belanda pada saat pembuatan Traktaat tanggal 17 Maret 1824”.

Dalam pasal ini jelas dikatakan bahwa Inggris rela melepaskan kekuasaannya di pulau Sumatera. Dengan demikian, tersirat bahwa pihak pemerintah kolonial Inggris mengakui kekuasaan pemerintah kolonial Belanda atas pulau Sumatera. Inggris juga membiarkan Belanda menaklukkan Kesultanan Aceh. Namun demikian, Inggris tidak begitu saja menerima konsesi politik kepada pemerintah Belanda.

Artkel 2

Zijne Majesteit de Koning der Nederlandsche verklaart dat binnen het rijk van Siak-Srie Indrapoera en onderhoorigheden, zooals het omschreven is in het kontrakt op den 1 sten Februarij 1858 door het Nederlandsche Indisch Bestuur met dat Rijk gesloten, de handel van Britsche onderdanen en de Britsche scheepvaart hij voortduring zullen genieten al de regten en voordeelen, welke aldaar aan de

¹⁰ Traktat Sumatera ini dimuat dalam *Staatsblad Van Nederlandsche Indie over het jaar 1872* no. 94.

handel van Nederlandsche onderdanden en aan de Nederlandsche scheepvaart verleend zijn of mogten worden, en dat voorts, dezelfde gelijksstelling aan den handel van Britische onderdnaden en de Britische scheepvaart zal verleend worden in elken anderen inlandschen Staat van het eiland Sumatera, welke hierna van het Kroon der Nederlanden afhankelijk mogt worden; behoudens altijd naar de wetten en regelingen van het Nederlandsche Bestuur.

Pasal 2

“Paduka Raja Belanda menyatakan bahwa Kesultanan Siak Sri Indrapura dan taklukannya, seperti tertulis dalam kontrak yang dibuat oleh pemerintah Hindia Belanda dengan kesultanan itu pada 1 Februari 1858. Perdagangan warga Inggris dan pelayaran Inggris akan tetap menerima semua hak dan fasilitas yang dapat diberikan di sana kepada pedagang bangsa Belanda dan pada pelayaran Belanda, dan selanjutnya bahwa persamaan serupa akan diberikan pada perdagangan warga Inggris dan perkapalan Inggris di kerajaan pribumi lainnya di pulau Sumatera yang setelah ini tergantung pada Kerajaan Belanda, asalkan selalu warga Inggris mematuhi hukum dan peraturan pemerintah Belanda.”¹¹

Kedua pasal tersebut menyebutkan bahwa pemerintah kolonial Belanda masih menghormati tuntutan dan pengaruh Inggris di wilayah tetangganya. Para pejabat Belanda, khususnya Menteri Koloni menyadari bahwa potensi kekuatan ekonomi sebagai akibat dari kehadiran Inggris di Asia Tenggara, sehingga menteri Koloni tidak dapat mengabaikan begitu saja tuntutan Inggris di sana. Pasal tersebut membuka peluang masuknya investasi Inggris dalam jumlah besar sejak tahun 1873, khususnya ketika pemerintah kolonial Belanda sibuk dengan dimulainya perang Aceh.

¹¹ Lihat Triana Wulandari, dkk. Ibid, hlm44—47.

Dampak Traktat Sumatera bagi Penduduk di Semenanjung Malaya Pascatraktat Sumatera 1871.

Untuk mencapai kepentingan dagang yang lebih baik sebagai dampak dari disepakatinya Traktat Sumatera, Belanda dan Inggris merasa perlu untuk melepaskan politik non-intervensi mereka. Tujuan jangka panjang pemerintah kolonial Belanda adalah mengikat sebanyak mungkin berbagai bagian kepulauan dengan negara induknya, dan dengan pemerintah kolonial yang mengeksploitasinya. Namun, kita ketahui bahwa telah terjadi perlawanan terhadap pemerintah, seperti Sulawesi, Aceh dan pada awal abad XX di Bali. Wilayah ini tidak hanya dihancurkan dengan kekuatan militer tetapi diikat dengan sistem kontrak yang telah lama dirancang yang memaksa para pemegang kekuasaan lokal mengakui kedaulatan bangsa asing di wilayahnya. *Korte verklaring* (Pelakat Pendek) merupakan istilah untuk mengikat perjanjian ini, yang mencakup hak-hak para pemegang kekuasaan Eropa di wilayah koloni ini.¹²

Kesultanan Aceh yang saat penandatanganan Traktat Sumatera ini masih merupakan negara yang merdeka, karena ketentuan Traktat yang ditandatangani antara Belanda dan Inggris pada tahun 1824 masih menjadi duri bagi Belanda. Hal ini tidak hanya dikarenakan oleh perdagangan lada internasional. Aceh banyak terlibat dengan perdagangan India—Cina di Selat Malaka yang terus berkembang. Apalagi, setelah dibukanya terusan Suez pada tahun 1896, Aceh semakin maju. Snouck Hoorgronje mengatakan bahwa tujuan pemerintah Belanda sudah jelas bahwa sejak awal pengaruh politik Belanda harus dirasakan di Aceh untuk mencegah bercokolnya kekuatan asing di Sumatera. Selain itu, Aceh juga dikenal sebagai kesultanan yang melindungi para perompak. Untuk mengatasi merajalelanya para perompak, Aceh harus berada di bawah pengawasan pemerintah kolonial Belanda. Snouck Hoorgronje menambahkan bahwa masalah perdagangan budak harus ditata dengan cara yang lebih baik, demi terjaminnya keamanan di wilayah itu.

Munculnya kekuatan kolonial lainnya akan sangat mengancam eksistensi pemerintah kolonial Belanda. Pemerintah Kolonial Belanda telah mengetahui bahwa Sultan Aceh, Sultan Mansurah Ibrahim melakukan hubungan militer dengan Kesultanan Ottoman di Turki pada 1869. Kesultanan Aceh meminta bantuan bila terjadi konflik bersenjata dengan Belanda. Inggris dan Belanda beranggapan bahwa

¹² Lihat Arndt Graf, *Aceh : History, politic and Culture*. 1988. halaman 42—45.

Traktat London harus dibicarakan kembali. Sementara itu, Inggris juga tertarik untuk mengubah Traktat London yang sudah tidak cocok lagi diterapkan. Perundingan ini dirasakan mendesak sebelum kekuatan besar ketiga seperti Prancis dan Amerika Serikat mulai mengintervensi Aceh.

Sebagai akibat dari gejolak perdagangan yang sangat dinamis, Pemerintah Belanda dan Inggris sepakat pada tahun 1871 untuk mengesahkan Traktat Sumatra. Sementara itu Belanda menyerahkan Gold Coast kepada Inggris, sehingga Belanda memperoleh izin untuk mengeksport kuli kontrak dari kepulauan Nusantara ke Suriname. Sementara itu, dengan kesepakatan itu, tidak ada hambatan bagi Belanda untuk melakukan ekspansi ke Aceh, karena Inggris memperoleh jaminan dagang yang pasti di Hindia Belanda sebagai pengganti kerjasama mereka. Kedua pemerintah kolonial juga bersepakat mengenai pentingnya memerangi perompak secara bersama-sama di Selat Malaka.

Traktat Sumatera pada dasarnya merupakan pernyataan perang bagi Aceh. Sultan Aceh sudah tidak dapat melakukan konsultasi dengan perwakilan kekuatan lain dan sudah tidak dapat terlibat dalam proses perundingan diplomatik lagi. Awal perang hanya tinggal menunggu waktu. Namun di antara para pejabat Belanda tidak ada seorang pun yang menduga bahwa perang yang akan datang akan berlangsung lama dan menguras keuangan dan sumber daya Belanda. Sebagai langkah awal, pada 1871 pemerintah Belanda mengirimkan sebuah ekspedisi awal ke Aceh untuk mempelajari kondisi yang ada. Pelanggaran atas wilayah Aceh ini menimbulkan kecurigaan bahwa Belanda akan menerapkan politik *divide et impera* dalam kasus konflik lokal antara Simpang Ulim dan Idie. Seperti biasanya, Belanda jauh-jauh hari telah menyiapkan kontrak bagi penguasa lokal untuk ditandatangani secara sukarela mau menerima kekuasaan pemerintahan Hindia Belanda. Belanda berharap Sultan bersedia untuk menerima perjanjian itu setelah memperoleh dukungan salah satu di antara mereka yang terlibat dalam konflik lokal. Namun pada kenyataannya Sultan tidak mau menerima tawaran Belanda itu.

Terdengar desas-desus bahwa Amerika Serikat akan menawarkan kepada Sultan Aceh dan memberi dukungan kepada Sultan. Amerika Serikat mengharapkan memperoleh keuntungan perdagangan ekstra-teritorial. Pada awal 1873, sebuah utusan dari Sultan Aceh mengunjungi konsul Amerika di Singapura untuk membicarakan kemungkinan kerjasama Amerika Serikat – Aceh. Meskipun Amerika Serikat membantah rencana ini, pemerintah Belanda memastikan bahwa misi ini

berupa pengiriman senjata ke Aceh. Sementara itu, pengakuan dari pihak Kesultanan Aceh menyatakan bahwa Sultan Mansurshah Ibrahim telah meminta dukungan dari wakil korps diplomatik Inggris, Prancis, Italia dan Turki, meskipun hanya Konsul Turki sajalah satu-satunya yang memberikan tanggapan positif dengan menawarkan suatu penyelesaian damai meskipun hal itu ditolak oleh Belanda. Alasan Belanda mengintervensi Aceh sangatlah jelas seperti tertera dalam dokumen: “Pandangan Aceh yang buruk terhadap pemerintah Kolonial Belanda harus diakhiri. Negara tetap lemah sejauh hal ini menyangkut Sumatra. Selama Aceh tidak mau mengakui kekuasaan Belanda, intervensi asing akan tetap mengancam dominasi Belanda di Sumatra. Tanpa ekspedisi militer, hampir pasti Aceh akan menjadi persoalan yang mengambang dan tak pernah terselesaikan. Belanda tidak akan membiarkan kondisi seperti ini tetap berlangsung. Penguasaan Sumatra secara damai bergantung dari cambuk negara, khususnya bagi pihak yang memusuhinya. Aceh ditakdirkan untuk mati”

Perompak dan Penguasa

Traktat London pada 1824 sangat membatasi hubungan pemerintah Belanda dengan Aceh. Orang-orang Aceh melancarkan perompakan dan perdagangan manusia. Perdagangan manusia terbesar dilakukan di Nias. Pada 1829 mereka menyerang benteng Belanda di Tapanuli, di desa Poncang Kecil tempat pertahanan Belanda dibangun. Selanjutnya, pada tahun 1831 Kuala Batu diserang oleh sebuah kapal perang Amerika sebagai akibat tindakan perompakan. Kemudian, penyerangan terhadap kapal-kapal Eropa terus berlangsung dan penghukuman dengan tembakan dari kapal perang berulang kali terjadi.

Pada tahun 1857 tampaknya hubungan antara pemerintah Belanda dan Aceh membaik, terutama ketika Jenderal Mayor van Swieten membuat suatu akta perdamaian dengan Sultan. Akan tetapi, pada tahun berikutnya pandangan Sultan berubah dan berbalik memusuhi Belanda. Sultan menganggap bahwa hak-haknya di pantai timur Sumatra dirugikan, khususnya di Deli sebagai akibat dari ditandatanganinya traktat Siak. Akibatnya, peristiwa lama muncul kembali, kerawanan di pantai Aceh meningkat. Akhirnya, pada 1868 Sultan Aceh menyerahkan kedaulatan atas kerajaannya kepada Turki.

Kondisi ini tidak berlangsung lama, karena Inggris tidak melihat lagi adanya keuntungan yang dapat diperoleh apabila Belanda tetap menahan diri untuk mengatasi

permasalahan Aceh. Kolonialisme Inggris di sisi timur selat Malaka cukup kuat, terutama setelah tahun 1867. Pada tahun itu, aneksasi atas kerajaan-kerajaan di semenanjung Malaya dimulai. Inggris melihat bahwa dominasi Aceh, khususnya setelah dibukanya terusan Suez harus dipatahkan, dan Aceh harus dianeksasi, karena tanpa tindakan seperti itu, kegiatan perompakan tidak akan pernah dapat diatasi. Letak geografis Aceh berada di jalur perdagangan internasional dari Eropa ke Timur Jauh. Selain itu Belanda tetap berkehendak menjadi pedagang bebas. Kepentingan dagang Inggris tidak lagi menuntut kemerdekaan Aceh.

Dengan ditandatanganinya Traktat Sumatra 1871 Belanda muncul sebagai pemerintah kolonial yang tidak menemui kesulitan dan terbebaskan dengan masalah-masalah yang ada di Sumatra. Pemerintah Belanda tidak segera menghendaki perluasan wilayahnya hingga ke Aceh, karena Aceh masih berada di bawah kekuasaan Sultan Aceh. Belanda juga tidak berminat untuk merebut vasal-vasal yang tunduk kepada kesultanan Aceh. Namun, dari kaca mata pemerintah kolonial Belanda, Sultan dinilai menunjukkan ketidakmungkinannya diteruskannya kebijakan non-intervensi ini.

B. PELAYARAN ANTARPULAU DI INDONESIA PASCA KEMERDEKAAN

Pengertian Pelayaran Antar Pulau

Geografi Negara Kesatuan Republik Indonesia berupa kepulauan dan perairan memperlihatkan kebutuhan sarana perhubungan dan transportasi untuk membangun komunikasi dalam upaya menjalin dan mengembangkan interaksi dan integrasi bangsa dan negara dalam berbagai bidang. Peranan angkutan laut menjadi penting dan utama dalam pembangunan jaringan dan jalinan tersebut. Selain itu sendi perekonomian nasional ditopang oleh kelancaran lalu lintas angkutan laut yang lebih efisien dan berkapasitas besar. Perairan Indonesia telah lama menjadi perlintasan pelayaran antar tempat, baik antar benua, negara dan pulau, dalam konteks domestic dan internasional. Walau gagasan dan konsep negara bahari (maritim) telah diakui oleh dunia internasional melalui UNCLOS (United Nation Conference on Law of the Seas) II, yang diawali oleh Deklarasi Juanda tahun 1957 yang menggagaskan Negara Kepulauan, perairan Indonesia tetap terbuka untuk perlintasan antar bangsa, yang diatur dalam SLOC (Sea Lanes of Communication) atau ALKI (Alur Laut Kepulauan Indonesia). Oleh karena itu perkembangan pelayaran nasional berada di tengah-tengah kesibukan jaringan dan jalinan pelayanan global.

Memasuki masa Orde Baru, persoalan kelautan dicanangkan dalam (PP no. 2 Tahun 1969 tanggal 18 Januari 1969, Dalam pasal 5 pelayaran terdiri atas (Tim Penulis, 109-110):

1. Pelayaran dalam negeri, yang meliputi:
 - a. Pelayaran Nusantara, yaitu pelayaran untuk melakukan usaha pengangkutan antar pelabuhan Indonesia tanpa memandang jurusan yang ditempuh satu dan lain sesuai ketentuan yang berlaku.
 - b. Pelayaran Lokal, yaitu pelayaran untuk melakukan usaha pengangkutan antar pelabuhan Indonesia yang ditujukan untuk menunjang kegiatan pelayaran nusantara dan pelayaran luar negeri dengan mempergunakan kapal-kapal yang berukuran 500 m³ isi kotor ke bawah atau sama dengan 175 BRT ke bawah.
 - c. Pelayaran nusantara dengan menggunakan perahu-perahu layar.

d. Pelayaran pedalaman, terusan dan sungai, yaitu pelayaran untuk melakukan usaha pengangkutan di perairan pedalaman, terusan dan sungai.

e. Pelayaran penundaan laut, yaitu pelayaran nusantara dengan menggunakan tongkang-tongkang yang ditarik oleh kapal-kapal tunda

2. Pelayaran luar negeri, yang meliputi:

a. Pelayaran samudera dekat, yaitu pelayaran ke pelabuhan-pelabuhan negara tetangga yang tidak melebihi jarak 3.000 mil laut dari pelabuhan terluar Indonesia, tanpa memandang jurusan

b. Pelayaran samudera, yaitu pelayaran ke dan dari luar negeri yang bukan merupakan pelayaran samudera dekat.

3. Pelayaran khusus, yaitu pelayaran dalam dan luar negeri dengan menggunakan kapal-kapal pengangkut khusus untuk pengangkutan hasil industri, pertambangan dan hasil-hasil usaha lainnya yang bersifat khusus, seperti minyak bumi, batu bara, biji besi, biji nikel, timah, bauksit, logs dan barang-barang bulk lainnya.

Dalam perkembangannya upaya mengatur dan melindungi kepentingan nasional di bidang kelautan dan pelayaran menerbitkan kebijakan pemerintah berupa Undang-undang (UU) nomor 21 Tahun 1992 yang kemudian digantikan oleh Undang-undang nomor 17 Tahun 2008. Pada tahun 2010 terbit suatu Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur perundangan-undangan tersebut.

UU no. 17 Tahun 2008 menyebutkan bahwa “pelayaran adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas angkutan di perairan, kepelabuhanan, keselamatan dan keamanan, serta perlindungan lingkungan maritim.” Kemudian, Perairan Indonesia adalah laut teritorial Indonesia beserta perairan kepulauan dan perairan pedalamannya. Oleh karena itu, angkutan perairan meliputi kegiatan mengangkut dan/atau memindahkan penumpang dan/atau barang dengan menggunakan kapal. Selanjutnya, jenis angkutan di perairan adalah angkutan laut; angkutan sungai dan danau; dan angkutan penyeberangan. Berkenaan dengan Angkutan Laut, dirinci menjadi angkutan dalam negeri, luar negeri, khusus, dan pelayaran-rakyat.¹³ Menurut

¹³ Lihat juga PP no. 20 Tahun 2010

Mulatsih (2008: 77), “Transportasi maritim (angkutan perairan) merupakan kegiatan pengangkutan penumpang dan atau barang, dan atau hewan, melalui suatu wilayah perairan (laut, sungai dan danau, penyebrangan) dan teritori tertentu (dalam negeri atau luar negeri) dengan menggunakan kapal, untuk layanan khusus dan umum).”

Tampak jelas dari pembatasan tersebut, ranah kegiatan pelayaran sangat luas, yang mencakup pelayaran angkutan perang, dinas pos, dinas perambuan, penjagaan pantai, hidrografi dan lain-lain. Berdasarkan cakupan kegiatan, pelayaran terbagi menjadi dua, yaitu “Pelayaran Niaga, yaitu usaha pengangkutan barang, khususnya barang dagangan melalui laut, baik yang dilakukan diantara tempat-tempat/pelabuhan-pelabuhan dalam wilayah sendiri maupun antar negara (yang terkait dengan kegiatan komersial), dan Pelayaran Non-niaga yaitu terkait dengan kegiatan non komersial seperti pemerintahan dan bela negara” (Mulatsih 2008: 77).

Selanjut Mulatsih (2008: 78) menjelaskan jenis pelayaran berdasarkan teritori pelayaran, yang memperlihatkan:

1. Dalam negeri: untuk angkutan domestik, dari satu pelabuhan ke pelabuhan lain di wilayah Indonesia, berupa:
 - a. Angkutan Khusus, diselenggarakan hanya untuk melayani kepentingan untuk melayani kepentingan umum baik di wilayah perairan laut, sungai dan danau, oleh perusahaan yang memperoleh izin operasi untuk hal tersebut
 - b. Angkutan Umum yang diselenggarakan untuk melayani kepentingan umum, melalui:
 - i. Pelayaran rakyat
 - ii. Pelayaran Nasional
 - iii. Pelayaran Perintis
2. Luar Negeri: untuk angkutan internasional (ekspor/ impor) dari pelabuhan Indonesia (yang terbuka untuk perdagangan luar negeri) ke pelabuhan luar negeri, dan sebaliknya

Berdasarkan cakupan atau luas wilayah operasi, jenis pelayaran dapat dipilah menjadi Pelayaran Lokal, Pelayaran Nusantara, dan Pelayaran Samudera dan disambung dengan sifat pelayanan yang disediakan oleh perusahaan menjadi: (Mulatsih 2008: 78):

1. “Pelayaran tetap (Pelayaran *Liner Service*) yaitu pelayaran yang dijalankan secara tetap, teratur, baik dalam hal keberangkatan maupun kedatangan kapal di pelabuhan, dalam hal trayek (wilayah operasi) dalam hal tariff angkutan serta dalam hal syarat-syarat dan perjanjian pengangkutan
2. Pelayaran tidak tetap (*Tramp Service*) yaitu bentuk usaha pelayaran bebas, yang tidak terikat oleh ketentuan-ketentuan formal apapun, tidak mempunyai trayek tertentu, sehingga kapal bisa berlayar kemana saja dari membawa muatan apa saja, sepanjang tidak dilarang oleh kekuasaan negara”

Bandingkan dengan pandangan Munawar (2005: 116) yang meninjaunya dari aspek jaringan pelayanan, sehingga pelayaran dapat dibedakan menjadi pelayanan kapal penumpang dan kapal barang. Pembagian lainnya adalah *liner* dan *tramp* dalam konteks luar negeri, antar pulau dan lokal. Pembagian berikutnya adalah menurut izin usaha, yang dalam peraturan perundangan-undangan sebelum tahun 1992, tercantum ada 5 (lima) jenis izin usaha berupa Pelayaran Samudera, Pelayaran Nusantara, Pelayaran Lokal, Pelayaran Khusus dan Pelayaran Rakyat. Selanjutnya. “Dalam pengaturan PP nomor 17/ Tahun 1988 tentang penyelenggaraan dan pengusahaan angkutan laut dikenal dua jenis izin usaha yakni izin usaha pelayaran dalam negeri maupun luar negeri dan izin usaha pelayaran rakyat” (*Transtel Indonesia* 49/ 1987-1988; 6).

Pelayaran antar pulau mencakup jaringan dan lalu lintas perhubungan laut baik angkutan barang dan penumpang antar pulau melintasi perairan laut Indonesia melalui pelabuhan-pelabuhan. Menurut Tommy Purwaka (1993: 2, 15), “Peranan pelayaran antar pulau di Indonesia menempati posisi strategis dalam jaringan transportasi antar pulau nasional. Hal ini disebabkan oleh karena transportasi udara masih mengutamakan angkutan penumpang dan hanya menghubungkan tempat-tempat yang memiliki lapangan terbang. Tidak semua daerah di Indonesia, khususnya pulau-pulau kecil yang berpenduduk sedikit, mempunyai lapangan terbang....Pelayaran antar pulau memegang sangat penting dalam kehidupan ekonomi Indonesia, karena pelayaran antar pulau tersebut merupakan sarana yang paling efektif untuk mengangkut barang-barang atau komoditi perdagangan dalam jumlah besar dari pulau yang satu ke pulau lainnya.”

Dari sudut pandang penggunaan, angkutan laut atau air, berupa kapal dan perahu dapat digolongkan sebagai berikut (Kamaluddin 1987: 63-65):

- a. Kapal penumpang (*Passenger Vessels*) yang dapat dipilah menjadi kapal angkutan jarak jauh dan dekat seperti kapal pesiar. Daya muatnya lebih ditujukan untuk mengangkut penumpang walau memberikan sedikit ruang untuk barang niaga dan lainnya seperti pengiriman pos
- b. Gabungan kapal penumpang dan barang (*Passanger and Freight Vessels*)
- c. Kapal muatan barang (*Cargo Freight Vessels*)
- d. Kapal Tangki (*Tankers/ Tank Vessels*), yang digunakan untuk membawa minyak mentah dan muatan cair lainnya
- e. Kapal Muatan yang Spesial atau khusus (*Special Cargo Vessels*)

Otoritas dan Kebijakan

Angkutan laut memainkan peranan penting dalam lalu lintas perekonomian suatu bangsa. Berbagai karya berkenaan dengan kemaritiman menegaskan signifikansi tersebut. Menurut Rustian Kamaluddin (1987: 61-62):

1. Bahwa jalan air (*waterway*) merupakan sumber alam yang vital dan bahwa transport melalui air tersebut seringkali merupakan transport yang relatif lebih murah, terutama untuk angkutan barang-barang yang bersifat *bulky* atau bahan-bahan mentah yang tidak terbungkus
2. Pelayaran melalui air dapat membantu perkembangan industri lokal dalam mendapatkan keuntungan untuk memasuki pasaran pada berbagai daerah tertentu, terutama pada negara yang terdiri dari pulau-pulau dan yang banyak sungai serta danaunya
3. Dapat membatasi penentuan tarif angkutan darat yang tinggi (tidak layak) khususnya wilayah dimana mungkin terciptanya persaingan antara angkutan darat dengan angkutan melalui air

4. Perkembangan industri pelayaran seringkali melambangkan kejayaan dan kemajuan teknologi suatu negara khususnya pada pelayaran samudera, karena itu pemerintah yang bersangkutan perlu mendorong perkembangannya

Sejak awal proklamasi, sektor perhubungan, termasuk perhubungan laut, menjadi perhatian pemerintah sehingga di masukkan dalam struktur pemerintahan. Perkembangan keadaan yang diliputi perjuangan kemerdekaan menyebabkan mekanisme pemerintahan tidak berjalan sebagaimana semestinya. Perkembangan politik pada masa berikutnya hingga menjelang Orde Baru tidak memungkinkan kinerja penanganan masalah pelayaran mendukung dinamika angkutan laut yang dibutuhkan dalam melancarkan perhubungan antar tempat atau pulau dari suatu negara maritim.

Kebijakan penting pemerintah mengenai lalu lintas angkutan, menyusul Deklarasi Juanda tahun 1957 dan PP no. 4 tahun 1961, adalah Peraturan Pemerintah no. 5 tahun 1964 mengenai criteria perizinan yang ditentukan dari jumlah kepemilikan armada pelayaran atau kapal. Pada penyaringan yang dilakukan setahun berikutnya terdapat 66 perusahaan pelayaran termasuk Pelnis yang dinyatakan lolos. Pada saat itu pula pola trayek pelayaran dibenahi dan dibentuk Badan Pelayaran Umum Maritim (Bapeluma) sebagai pelaksananya. Namun, setelah berjalan dua tahun, kinerja badan itu dipandang tidak efisien sehingga dibubarkan dan fungsinya dialihkan pada Direktorat Angkutan Laut, Direktorat Jenderal Perhubungan Laut (Ditjen Perla) (Dick 1989: 50).

Pada masa Orde Baru, perhubungan laut dipandang penting untuk melancarkan lalu lintas angkutan, baik barang maupun penumpang antar pulau dan sekaligus merekatkan integrasi antara pusat dan daerah dan antar daerah, terutama dalam melancarkan pelaksanaan program pembangunan. Dalam konteks ini, fungsi dan peranan Ditjen Perla bertambah penting mengemban beban pembangunan. Cakupan tugas itu dituangkan dalam Surat Keputusan Menteri Perhubungan No. Km 14/U/Phb-73 tanggal 30 Januari 1973, yang meliputi “melaksanakan sebagian dari tugas Departemen Perhubungan yang diselenggarakan dalam suatu manajemen operatif, yaitu melaksanakan operasional sektor perhubungan laut yang ditujukan kepada terciptanya suatu sistem transportasi laut yang mantap, serasi serta mampu

meningkatkan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri Perhubungan.”

Selanjutnya, Ditjen Perla mempunyai fungsi-fungsi seperti:

1. Memberikan nasehat kepada Menteri
2. Melaksanakan kegiatan operasional
3. Mengadakan peraturan yang bersifat teknis
4. Pembinaan pelaksanaan operasional terhadap unsure-unsur pemerintah
5. Market forces di bidang perhubungan laut yang meliputi lalu lintas angkutan laut, perkapalan-pelayaran, kepelabuhanan-pengerukan, navigasi dan segala aspek-aspeknya
6. Pengembangan perhubungan laut

Susunan organisasi Ditjen Perla adalah:

1. Direktur Jenderal (Dirjen)
2. Sekretaris Direktorat Jenderal
3. Direktorat Lalu Lintas Angkutan Laut
4. Direktorat Perkapalan-pelayaran
5. Direktorat Pelabuhan-pengerukan
6. Direktorat Navigasi
7. Lembaga Penelitian-pengembangan Perhubungan Laut
8. Lembaga Pendidikan Perhubungan Laut
9. Kesatuan Penjagaan Laut dan Pantai
10. Unit-unit vertikal di daerah

Pada Repelita Pertama diterbitkan sejumlah kebijakan angkutan laut. PP no. 2 Tahun 1969 tertanggal 18 Januari 1969 mengatur penegasan status dan fungsi kapal niaga, dan juga pendirian Badan Operasi Bersama Nusantara (Bopberpan). Menurut Howard Dick (1989: 51, 52) ada dua kebijakan penting yang dicanangkan yaitu peninjauan tariff angkutan laut antar pulau dan menghidupkan kembali suatu sistem jalur (*lijnenstelsel*) dalam wujud Sistem Pelayaran Reguler (*Reguler Liner Sysyem*, RLS). Pelaksanaannya diberikan oleh Ditjen Perla kepada perkumpulan para pemilik kapal yang bernaung di bawah Indonesia National Shipowners' Association (INSA). Maksudnya adalah memberikan tempat pada mekanisme pengaruh pasar.

Namun, menjelang Pelita I, pengaruh konsultan asing, yang terdiri atas Belanda dan Bank Dunia, mewarnai kebijakan Ditjen Perla dalam membatasi jumlah armada perusahaan swasta, untuk lebih memberi tempat kepada pengembangan Pelni sebagai tonggak pelayanan pelayaran antar pulau. Pada tahun 1972 ketika permintaan pelayanan pelayaran antar pulau meningkat, kebijakan yang diluncurkan adalah pemberlakuan larangan impor kapal bekas dari luar negeri yang segera menimbulkan kekurangan ruang muat armada pelayaran nasional. Akibatnya, pada tahun 1973 terjadi krisis distribusi pangan antar pulau (Dick 1989: 51).

Pada Repelita II susunan organisasi Ditjen Perla menjadi:¹⁴

1. Direktur Jenderal (Dirjen)
2. Sekretariat Ditjen
3. Direktorat Lalu Lintas dan Angkutan Laut
4. Direktorat Perkapalan
5. Direktorat Pelabuhan dan Pengerukan
6. Direktorat Navigasi
7. Direktorat Jasa Maritim
8. Direktorat Kesatuan Penjagaan Laut dan Pantai

Penyempurnaan pada struktur organisasi dan tata kerja secara vertikal di tingkat daerah (vertikal) diatur dalam Surat Keputusan Menteri Perhubungan No. Km 407/Phb-76 tanggal 18 Oktober 1976. Dalam kebijakan itu, kantor wilayah di daerah menaungi unit-unit pelaksana pelabuhan, kesyahbandaran, distrik navigasi serta

¹⁴ Bertepatan dengan awal tahun Pelita II, Organisasi Ditjen Perla sebagai salah satu wadah pelaksana Sektor Perhubungan mengalami penyempurnaan sesuai dengan Keputusan Presiden RI No. 44 dan 45 bulan Agustus 1974. (18) selanjutnya sejalan dengan Keputusan Presiden RI itu, Menteri Perhubungan dengan surat keputusannya no. KM 415/ U/ Phb-75 tanggal 2 September 1975 telah pula merubah tugas pokok, fungsi dan susunan Organisasi Ditjen Perla di bidang perhubungan laut serta berfungsi merumuskan kebijaksanaan teknis, pemberian perijinan sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh Menteri dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ditjen Perla melaksanakan tugas pokoknya serta mengamankan teknis pelaksanaan tugas-tugas pokok tersebut sesuai dengan perundangan yang berlaku. (Bachtiar Ilyas dkk. Perhubungan Laut dan Gerak Pembangunan dalam Pelita II Period eth. 1974-1976. Jakarta: Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, tt, 16, 18).

kesatuan penjagaan laut dan pantai. Ditjen Perla memiliki kantor wilayah sesuai dengani wilayah pelayaran yang ada, yaitu wilayah I berkedudukan di Belawan, II di Dumai, III Jakarta, IV Semarang, V Banjarmasin, VI Ujung Pandang, VII Manado, VIII Ambon dan IX di Jayapura (Ilyas tt: 18).

Perkembangan Pelayaran Antar Pulau

Keadaan yang dihadapi oleh perekonomian nasional yang sedang bergiat dalam membangun kehidupan yang sejahtera untuk seluruh rakyat berpengaruh pada keadaan pelayaran. Ambruknya perekonomian nasional pada masa pemerintahan Presiden Soekarno yang disebabkan oleh berbagai faktor terutama tidak terciptanya kestabilan politik dalam dan luar negeri yang stabil dan kondusif untuk program pembangunan menimbulkan berbagai kesulitan dalam penyelenggaraan pelayaran antar pulau. Sektor distribusi, selain berperan penting dalam mendukung kegiatan perekonomian seperti melancarkan lalu lintas barang dari sektor produksi ke konsumsi , juga sangat bergantung pada kelancaran proses kegiatan tersebut. Oleh karena, apabila tidak ada barang atau kegiatan penyaluran yang terjadi, peranan itu menjadi terganggu. Keadaan suram seperti itu yang dialami oleh sektor distribusi, termasuk pelayaran antar pulau bersama sektor ekonomi lainnya pada masa akhir kekuasaan Presiden Soekarno dan awal pemerintahan Orde Baru.¹⁵

Memasuki masa Orde Baru, keadaan pelayaran ditandai oleh pembubaran Bapeluma (Badan Pelayaran Umum Maritim). Badan ini dibentuk pada tahun 1965 sebagai pelaksana kebijakan trayek pelayaran setelah penyaringan perusahaan pelayaran pada tahun yang sama, yang menghasilkan 66 perusahaan yang dinyatakan lulus. Menyusul pandangan bahwa badan ini tidak efektif dalam melaksanakan kebijakan tersebut, kemudian dibubarkan dan fungsinya dialihkan kepada Direktorat Angkatan Laut, Direktorat Jenderal Perhubungan Laut.

¹⁵ Faktor ekonomi di balik peralihan kekuasaan pada pertengahan tahun 1960-an dalam kaitannya dengan faktor politik dan ideologi menarik untuk ditelaah lebih lanjut karena masih belum terungkap jelas dalam penulisan-penulisan yang ada.

Gambar 1
Kapal Barang Anparpulau



Sumber: Koleksi peneliti

Jaringan Pelayaran memiliki pengaruh besar dalam kegiatan pelayanan angkutan laut. Pengaturan jalur atau trayek pelayaran lokal dilakukan tahun 1971 (Purwaka 39). Sehubungan itu, trayek pelayaran diatur dalam 9 wilayah perhubungan laut yang terdiri atas Belawan dan sekitar, Dumai, Jakarta, Surabaya, Banjarmasin, Ujung Pandang, Manado/ Bitung, Ambon, Jayapura dan sekitar.

Selanjutnya, menurut Purwaka (39), “Tujuan pencanangan wilayah ini untuk memudahkan administrasi pelayaran lokal dan koordinasi kegiatan pelabuhan di setiap wilayah, dan juga dimaksudkan untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak sehat antara kapal-kapal pelayaran lokal dan pelayaran lainnya, dan di antara kapal-kapal pelayaran lokal.” Di masing-masing wilayah ditempatkan Kantor Wilayah Ditjen Perla untuk menangani fungsi tersebut.

Permasalahan tarif dan pembangunan trayek angkutan laut dicanangkan untuk mendorong perkembangan pelayaran. Tarif angkutan laut yang menjadi tidak ekonomis karena persaingan yang tidak sehat antar perusahaan ditinjau kembali. Aturan lama tentang jalur pelayaran yang tidak sempat dilaksanakan, yaitu *Lijnenstelsel*, diberlakukan kembali dalam bentuk Sistem Pelayaran Reguler (*Regular*

Lijner System yang disingkat RLS). Di bawah sistem ini, pelayaran antar pulau mulai mengenal prinsip-prinsip pasar bebas. Menurut Howard Dick (1987: 66), pelayanan fungsi ini dikenal juga dengan sebutan *Liner.*, yang apabila ditinjau dari ukuran kapalnya adalah di atas 175 gros ton. Walau terkadang dalam keadaan tertentu, trayek ini juga dilayani oleh pelayaran *Trampers*.

Berdasarkan penerapan kebijakan pemerintah di bawah pengarahannya dan desakan pihak asing, seperti *Netherlands Dredging and Engineering Consultant* (Nedeco) dan penasehat Bank Dunia (World Bank). Pembatasan jumlah perusahaan pelayaran swasta yang dipandang menjadi penyebab ketidakefisienan pelayanan angkutan laut diberlakukan dan penekanan diberikan pada pengembangan perusahaan pelayaran milik negara, Pelnis dalam memperbaiki pelayanan pelayaran antar pulau (Dick : 53).¹⁶ Tampaknya, sinergi antar jenis pelayaran, seperti Nusantara, Lokal, Rakyat dan Perintis belum berlangsung dalam taraf yang diharapkan walau telah dirasakan menunjang kebutuhan angkutan laut masyarakat, terutama di saat-saat pemulihan keadaan perekonomian yang sangat mempengaruhi jaringan dan interaksi perekonomian nasional.

Di tengah-tengah pemulihan berbagai sektor produksi, mekanisme pemasokan dan penyediaan kebutuhan hidup masyarakat antar tempat, termasuk antar pulau berjalan seiring dengan program pembangunan nasional. Oleh karena itu, pelayaran angkutan khusus menjadi penting dan mewarnai pelayaran antar pulau. Angkutan ini melayani lalu lintas hasil produksi seperti pertambangan yang sedang didorong perkembangannya sebagai penunjang pemasukan negara untuk pembiayaan pembangunan. Sementara angkutan laut berupa barang dan penumpang dalam jenis pelayaran lainnya, berkembang selaras dengan kebijakan pemerintah dalam Repelita. Secara garis besar, perkembangannya dalam tahapan perencanaan pembangunan nasional itu hingga tahun 1983/84, tampak pada gambaran sebagai berikut:

¹⁶ Menurut Howard Dick (ibid), penyebabnya adalah: "pada saat yang sama, terdapat keinginan yang besar untuk menyalahkan dan tidak berkonsultasi dengan perusahaan-perusahaan swasta. Sehingga pada saat pemerintah memprioritaskan rehabilitasi terhadap armada pelayaran antarpulau dengan bantuan dana Bank Dunia dalam jumlah besar (pelaksanaannya berjalan sangat lambat), banyak perusahaan swasta sibuk merehabilitasi kapal-kapalnya dengan prakarsa dan sumber daya mereka sendiri."

Tabel 1
Perkembangan Angkutan Niaga Nasional 1973/74—1984/85

Uraian	Satuan	1973/74 (Akhir Repelita I)	1978/79 (Akhir Repelita II)	1982/83	1983/84 (Akhir Repelita III)	1984/85
Kapal	Unit	130	335	397	397	275
Kapasitas	Dwt	74.088	312.000	503.271	503.391	440.463
Muatan	Ton	333.396	3.829.000	6.352.838	7.457.616	8.425.463

Dalam Statistik Indonesia tahun 1986 (Purwaka 1993: 106), kegiatan pelayaran antar pulau, terutama pulau-pulau besar pada tahun 1984 memperlihatkan kegiatan bongkar muat yang terbesar berada di pulau Jawa, yakni keseluruhannya 34.918.705 ton yang diikuti oleh pulau Sumatera (18.710.076), dan Kalimantan (17.371.828). Kisaran yang jauh lebih rendah adalah di pulau Maluku sebesar 1.190.354 ton, Nusa Tenggara 2.073.572 dan Sulawesi 4.335.324. Dibandingkan dengan tahun sebelumnya 1983, keseluruhan kegiatan itu memperlihatkan peningkatan besar dalam jumlah di pulau Kalimantan yakni 7.104.742 ton, dari jumlah tahun sebelumnya sebesar 10.267.086 dibandingkan dengan di Jawa dari 28.594.472 ton. Sementara, penurunan jumlah terjadi di pulau lainnya, mulai dari di Maluku 80.172, Sulawesi 439.584 dan Sumatera 821.561 ton.

Selanjutnya, perkembangan armada pelayaran nusantara tercantum pada tabel 2, berdasarkan angka pada tahun 1983/84 sebagai akhir dari Repelita III, yaitu:

Tabel 2
Armada Pelayaran Nusantara Tahun 1983/84-1988/89

				Repelita IV				
No	Jenis angkutan	Satuan	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
Barang								
1	Kapal	Unit	387	356	275	259	244	274
2	Pembesituaan kapal	Unit	--	157	12	36	--	--
3	Kapasitas	Dwt	486.824	454.919	414.382	391.031	379.329	503.490
4	Muatan	Ton	7.457.616	7.252.317	8.083.037	8.513.509	8.305.862	9.294.697
5	Produktivitas	Ton/Dwt/Tahun	15,3	15,9	19,5	21,7	21,8	20,8
Penumpang								
1.	Kapal	Unit	--	4	4	4	6	7
2.	Kapasitas	Dwt	--	10.948	10.948	10.948	16.491	17.902
3.	Muatan Penumpang	Orang	--	812.000	900.000	862.000	1.000.000	1.281.351

Menjelang akhir Orde Baru peranan angkutan laut dalam negeri masih mengungguli kapasitas angkut pelayaran asing. Tahun 1995 jumlah kapal barang dalam negeri adalah 5.050 unit dan muatan dalam negeri yang diangkut sebesar 75,478 juta ton, atau 51,45% dari pangsa nasional. Jumlah kapal asing adalah 6.397 unit, yang mengangkut muatan dalam negeri sebesar 71,220 juta ton atau 48,55%.¹⁷

Pada masa awal Reformasi, yang didahului oleh krisis ekonomi yang menumbangkan Orde Baru terjadi peningkatan jumlah armada pelayaran dalam negeri, dua kali lipat daripada tahun 1995. Tahun 1999 peningkatan armada kapal nasional mencapai jumlah 10.368 unit. Sebaliknya, jumlah armada pelayaran asing di perairan nasional memperlihatkan jumlah yang menurun walau tidak tajam, menjadi 6.248 unit. Peningkatan jumlah armada diikuti oleh peningkatan jumlah muatan yang diangkut, tetapi menurun dalam persentase pangsa pasar. Armada nasional

¹⁷ Jusman Safii Djamal. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Departemen Perhubungan 2005-2025. Jakarta: Departemen Perhubungan, 2008.

mengangkut muatan dalam negeri sebesar 90,985 juta ton, atau 50,48%. Armada asing membawa muatan 89,244 juta ton, atau 49,52%.

Pada pancawarsa berikutnya, perkembangan angkutan barang dan penumpang mengalami peningkatan rata-rata sekitar 5 persen lebih. Pada tahun 2000 jumlah muatan adalah 152,100 juta ton muatan dalam negeri yang pada tahun 2004 bertambah menjadi 187,577 juta ton. Pada masa ini pelayaran nasional mampu kembali mengungguli pangsa pasar angkutan armada asing, yaitu pada tahun 2000 sebesar 53,01% dan tahun 2004 menjadi 54,00%, dibandingkan dengan pangsa armada asing yang pada tahun 2000 sebesar 46,99% dan pada tahun 2004 menurun menjadi 46,00%.

Perkembangan angkutan penumpang yang dilayani oleh PT Peln dan pelayaran swasta memperlihatkan perbandingan terbalik. Peln mengalami peningkatan sedangkan pelayaran swasta sebaliknya. Jumlah penumpang yang diangkut oleh kapal-kapal Peln tahun 1995 berjumlah 5,21 juta orang, yang bertambah pada tahun 1999 menjadi 8,61 juta orang. Tingkat pertumbuhannya adalah rata-rata 16,24% per tahun. Sementara penurunan terjadi pada Dalam kurun waktu yang sama (1995 - 1999) jumlah penumpang yang dilayani oleh pelayaran swasta dalam kurun waktu yang sama memperlihatkan penurunan rata-rata minus -12,76% per tahun.¹⁸

Dalam masa berikutnya, yakni antara tahun 2000 dan 2005 jumlah penumpang yang menggunakan jasa angkutan laut memperlihatkan gejala kemerosotan. Persaingan jasa transportasi udara menjadi penyebabnya. Pada tahun 2000 keseluruhan jumlah penumpang pelayaran Peln dan swasta, berjumlah 12,5 juta orang, dan tahun 2004 berkurang hingga sebesar 7,6 juta orang. Pangsa penumpang yang diangkut armada Peln pada tahun 2000 adalah 8,83 juta jiwa dan menurun pada tahun-tahun berikutnya, 7,42, 6,48, 5,1 dan 4,1 juta orang tahun 2004. Pada jumlah rute pelayaran angkutan barang dan penumpang hingga tahun 2004 memperlihatkan keadaan jumlah 654 rute angkutan barang dalam negeri, 107 rute angkutan barang internasional, 30 rute angkutan penumpang PT. Peln, 136 rute angkutan penumpang swasta dan 49 rute angkutan laut perintis.

¹⁸ Ibid

Kendala dan Prospek

Pada banyak penulisan yang berkaitan dengan pelayaran di Indonesia, muncul suatu pandangan bahwa kebijakan pemerintah tidak kondusif dan mendukung perkembangannya. Permasalahan yang dihadapi oleh armada pelayaran, yang bernaung dalam bentuk perusahaan seperti PT, sedemikian rumit dan bergelombang selaras dengan perkembangan ekonomi, politik dan sosial. Jumlah armada pelayaran selalu dipengaruhi oleh permintaan muatan, baik penumpang maupun barang yang senantiasa berfluktuasi sesuai dengan perkembangan ekonomi nasional dan daerah. Kemudian, armada pelayaran memerlukan perawatan dan pemeliharaan untuk sebelum diganti dengan yang baru., agar selalu laik laut dan tidak rawan kecelakaan yang tidak jarang terjadi sehingga menjadi suatu bencana nasional mengingat korban dan kerugian yang ditimbulkan.

Pemerintah kerap menjawab permasalahan persaingan yang tidak sehat, seperti perang tarif yang terjadi tidak hanya di antara perusahaan pelayaran melainkan juga dengan moda angkutan lainnya, dengan kebijakan pengurangan jumlah armada, seperti pembesituan (*scrapping*). Selain, mengurangi ketegangan persaingan, kebijakan ini bertujuan untuk meremajakan armada kapal agar selalu laik berlayar dan melayani permintaan angkutan niaga. Kebijakan angkutan laut sering berlatarbelakangkan kepentingan program pembangunan ketimbang kebutuhan nyata di sektor angkutan laut. Kebijakan *scrapping* kerap berbenturan dengan *cabotage* sehingga menyebabkan kapal-kapal nasional tidak dapat menyaingi kapal-kapal asing.

Menurut Soedarpo :Kapal-kapal tua di atas 25 tahun tidak diizinkan berlayar dan harus dijadikan besi tua (*scrapped*)...penggantian kapal-kapal yang dibesituan itu akan dilakukan oleh galangan-galangan kapal di Indonesia. Sedangkan nesi tua harus dijual kepada Krakatau Steel yang akan meleburkannya. Policy benar dan bagus, tapi waktu salah. Belum siap mengganti yang di-scrap. Dalam praktek tentu mesti diperhitungkan apakah penggantian kapal-kapal itu bisa terlaksana tepat waktu? Nyata kemampuan galangan tidak tersedia untuk itu dan galangan tidak bisa menyediakan kapal-kapal pengganti. Konsekuensinya ialah industri pelayaran mati dibuatnya. Dan pembunuhnya tiada lain tiada bukan adalah pemerintah Orde Baru.”

Berikutnya, kritik terhadap penerapan kebijakan pemerintah, “Instruksi Presiden No. 4/ 1985 bertujuan memudahkan lancarnya perdagangan antar-pulau dan perdagangan luarnegeri. Tindakan ini diambil dalam rangka kebijakan deregulasi untuk menggalakkan ekspor. Tarif angkutan harus murah. Tidak boleh ada monopoli oleh conference yaitu perkumpulan perusahaan pelayaran. Cara berpikir kaum teknokrat ialah makin banyak kapal, makin banyak tersedia kapasitas muatan dan angkutan menjadi lebih murah. Teorinya benar. Tapi yang tidak dilihat ialah tidak adanya alat untuk berkompetisi. Armada niaga Indonesia tidak ada. Kaum teknokrat telah berpikir keliru. Kurang memikir dengan dasar kepentingan RI secara keseluruhannya yang bersifat Nusantara pelayaran, antara lain alat pengatur logistik, penghubungan kesatuan dinamisator politik meliputi seluruh Nusantara, penyatu ekonomi, kebudayaan, politik dan pertahanan.

Selanjutnya, perkembangan pelayaran nasional seyogyanya mampu menyokong pertumbuhan sektor industri, terutama perkapalan. Kebijakan peremajaan memerlukan dukungan kesiapan industri perkapalan dalam menyediakan kebutuhan perusahaan-perusahaan pelayaran agar mampu bersaing. Namun, pemerintah seringkali mendatangkan kebutuhan itu melalui impor.

Pada tahun 1983 kebijakan itu dicanangkan sejalan dengan pengurangan azas *cabotage* sehingga banyak pangsa muatan armada dalam negeri yang diambilalih oleh armada asing. Ketika itu, dalam upaya mendorong investasi asing menyusul penurunan pemasukan dari sektor migas, pemerintah memperkenankan kehadiran kapal-kapal asing dalam memenuhi kebutuhan angkutan antar pulau dalam negeri. Paket November 1988 memperbesar pintu masuk modal asing yang membuka juga pangsa angkutan laut domestik untuk perusahaan angkutan laut asing.

“Dengan adanya kebijakan pemerintah yaitu Paknov 88, maka armada niaga asing juga turut beroperasi mencari muatan baik untuk tujuan ekspor/impor maupun antar pulau. Pada tahun 1994 pangsa muatan armada niaga adalah seperti diperlihatkan pada tabel di bawah ini. Pangsa armada nasional untuk mengangkut muata ekspor/impor hanya tinggal 3.2 % dan muatan antar pulau hanya sebesar 59,4 %. Ada kecenderungan bahwa pangsa pasar tersebut akan terus mengecil apabila tidak ada peremajaan armada niaga nasional.” (Strategi....1998). Selengkapnya keadaan itu terdapat pada tabel 3.

Tabel 3

Industri pelayaran volume dan pangsa muatan armada niaga tahun 1994

Tujuan Muatan	Pelayaran	Volume	Pangsa
Ekspor/ Impor	Nasional	7.335.963	3,2
	Asing	222.392.921	96,8
	Total	229.728.884	100
Antar Pulau	Nasional	82.332.806	59,4
	Asing	56.439.358	40,6
	Total	138.772.162	100

Sumber: Rakornas XIV Ristek 1996 dalam Strategi.... (1998: II-21)

Persaingan dengan moda angkutan lainnya terjadi pada pembangunan jalan raya seperti trans Sumatera. Arus bepergian penumpang untuk daerah tujuan di pulau Sumatera melalui pelayanan kapal feri (penyeberangan) di Selat Sunda mengurangi permintaan jasa pelayanan angkutan penumpang kapal laut. Program Sabuk Nusantara mencoba untuk mengikat jaringan pelayanan antar moda untuk menghubungkan antar daerah untuk memperlancar perhubungan. Perkembangan angkutan udara memungkinkan biaya bepergian atau tarif menjadi lebih murah sehingga menyaingi tarif angkutan laut.

Sumber resmi menyebutkan: “Sehubungan dengan makin tajamnya persaingan antara moda transportasi laut dengan moda transportasi udara, mulai tahun 2004 sampai 2007 jumlah penumpang yang diangkut oleh kapal-kapal laut mengalami penurunan. Jika pada tahun 2004 jumlah penumpang kapal mencapai 8,782 juta orang, maka pada tahun 2005, 2006, 2007 berturut-turut mengalami penurunan menjadi 7,108 juta orang; 7,180 juta orang; 5,880 juta orang. Tahun 2008 jumlah ini kembali mengalami penurunan menjadi 4,770 juta orang.”¹⁹

¹⁹ Rencana Kerja Departemen Perhubungan Tahun 2010

Kendala yang dihadapi pelayaran nasional juga menyangkut kebijakan pembangunan. Pada masa Orde Baru, orientasi dan aliran pembangunan lebih berlangsung sepihak atau sentralistik dan konsentrik di pusat dan daerah-daerah pulau Jawa. Perkembangan sektor perekonomian di daerah terjadi di wilayah yang memiliki sumber daya alam yang melimpah dan berlahan subur, seperti pertambangan dan perkebunan, sehingga kebutuhan angkutan barang-barangnya dilayani oleh Angkutan Laut Khusus.

Pembangunan daerah menghadapi berbagai kendala, terutama ketersediaan modal. Pengusaha setempat tidak memiliki kemampuan yang dibutuhkan sebagai penggerak perekonomian. Roda perekonomian lebih disokong oleh program pembangunan pemerintah daerah. Sementara alokasi anggaran pembangunan daerah terbatas dan ditentukan oleh pemerintah pusat. Perusahaan pelayaran lokal berkembang selaras dengan kondisi angkutan laut nasional. Pelayaran lokal berkembang dalam pangsa pasar angkutan yang terbatas dan tidak mampu mengembangkan diri untuk menjadi perusahaan pelayaran nasional yang tangguh dalam menghadapi persaingan.

Kelemahan nyata lainnya pada perusahaan pelayaran lokal adalah aspek pengelolaan atau manajemen. Sering kali jadwal pelayaran tidak teratur karena tergantung pangsa muatan yang ada. Trayek pelayaran lokal sering kali menjadi tidak teratur karena faktor ini. Kendala ini sering muncul dan tampaknya disadari oleh pemerintah daerah setempat namun mereka tidak dapat melakukan sesuatu untuk memberikan solusi dalam mendukung perkembangan pelayaran ini.

Dalam sumber dari Kementerian/ Departemen Perhubungan tercantum: ²⁰

“Tantangan dan masalah utama sampai dengan tahun 2009 pada subsektor transportasi laut adalah terjadinya kongesti pada beberapa pelabuhan utama akibat terbatasnya kapasitas. Di samping itu diperlukan peningkatan aksesibilitas pada daerah tertinggal dan wilayah terpencil, terutama pada kawasan Timur Indonesia serta pembangunan fasilitas keselamatan pelayaran untuk memenuhi kecukupan dan keandalan yang dipersyaratkan secara nasional maupun internasional. Terkait dengan permasalahan keselamatan, data kecelakaan tahun 2008 adalah 138 peristiwa kecelakaan kapal dengan rincian 54 kali kapal tenggelam, kebakaran 22 kali, tubrukan 15 kali, kandas/hanyut 17 kali, kecelakaan lainnya 29 kali dengan korban jiwa 92 orang. Faktor-faktor penyebab adalah : kelalaian manusia 31 peristiwa, faktor alam 75 kejadian, dan faktor teknis 32 kejadian.

²⁰ *Ibid*

Pada tahun 2007 menunjukkan bahwa peristiwa kecelakaan kapal terjadi 145 kali dengan rincian 59 kali kapal tenggelam, kebakaran 25 kali, tubrukan 14 kali, kandas/hanyut 26 kali, kecelakaan lainnya 21 kali dengan korban jiwa 182 orang. Faktor-faktor penyebab adalah : kelalaian manusia 23 peristiwa, faktor alam 35 kejadian, dan faktor teknis 87 kejadian. Data jumlah kecelakaan kapal sampai dengan bulan Agustus 2008 adalah sebanyak 97 kali dengan rincian: kapal tenggelam 38 kali, kebakaran 16 kali, tubrukan 15 kali, kandas/hanyut 12 kali dan kecelakaan lainnya sebanyak 17 kali dengan korban jiwa 69 orang. Faktor-faktor penyebabnya adalah: kelalaian manusia 23 kejadian, faktor teknis 25 kejadian, dan faktor alam 48 kejadian.

Mengacu kepada tingginya kecelakaan transportasi laut, perlu dilakukan peningkatan kualitas SDM serta penambahan fasilitas keselamatan pelayaran seperti Sarana Bantu Navigasi Pelayaran (SBNP), pengerukan alur pelayaran dan rekondisi dan pembangunan sarana transportasi laut seperti kapal-kapal navigasi dan kapal-kapal patroli agar penyelenggaraan transportasi laut dapat dijalankan dengan tingkat keselamatan dan keamanan sesuai dengan standar keselamatan pelayaran internasional.”

Untuk membangun transportasi laut, pada tahun 2010 terbit rencana yang dicanangkan oleh Kementerian Perhubungan, yaitu: ²¹

1. Mendukung langkah-langkah pemulihan perekonomian nasional akibat krisis finansial global.
2. Meningkatkan keselamatan dan keamanan dalam penyelenggaraan transportasi laut.
3. Terciptanya peluang yang sama bagi masyarakat untuk berperan serta dalam penyelenggaraan transportasi laut sesuai prinsip-prinsip *good governance*.
4. Meningkatkan aksesibilitas dan pelayanan jasa transportasi laut di kawasan tertinggal dan wilayah perbatasan
5. Tersedianya kapasitas yang memadai dan meningkatnya kualitas dalam penyelenggaraan transportasi laut secara efektif dan efisien.

Dalam upaya meraih tujuan tersebut, dibuat strateginya, berupa:²²

1. Meningkatkan peran transportasi laut dalam mendorong pertumbuhan ekonomi nasional melalui kegiatan-kegiatan yang dapat memperluas kesempatan kerja dan menciptakan peluang ekonomi lainnya.
2. Meningkatkan keselamatan dan keamanan dalam penyelenggaraan sarana dan prasarana transportasi laut.

²¹ *Ibid*

²² *Ibid*

3. Meningkatkan pelayanan angkutan laut perintis serta pembangunan fasilitas pelabuhan dan keselamatan pelayaran di daerah tertinggal dan belum berkembang.
4. Meningkatkan kualitas pelayanan jasa transportasi laut dan kepelabuhanan di seluruh wilayah secara efektif dan efisien.
5. Melanjutkan penataan kelembagaan dan kebijakan di bidang transportasi laut sesuai UU No. 17/2008 tentang Pelayaran.

Pelayaran antar pulau memegang peranan penting dalam integrasi nasional dan pembangunan ekonomi. Kenyataan geografis Indonesia sebagai negara kepulauan dan maritime kian menekankan signifikansi tersebut. Kedaulatan negara tampak pada dominasi pelayaran yang seharusnya diemban oleh pelayaran nasional di tengah-tengah persaingan global yang semakin menajam terutama menghadapi era Perdagangan Bebas ASEAN tahun 2015. Berdasarkan kesepakatan UNCLOS II tahun 1982/ 1984, sebagai negara maritim Indonesia tetap harus membuka jalur pelayaran internasional di dalam wilayah perairannya, yang sebenarnya menjadi sumber untuk kejahatan internasional seperti pembalakan liar (illegal logging), pencurian ikan (illegal fishing), perdagangan manusia (trafficking), penyeludupan, penyebaran narkoba, imigran gelap bahkan terorisme. Dalam konteks itu, Laut menjadi kutukan (*curse*) untuk bangsa Indonesia, belum menjadi berkah (*blessings*).

Pengembangan angkutan laut nasional, mulai dari pelayaran Nusantara, Lokal, Rakyatnampa, Khusus hingga pelayaran perintis mampu menjadi bagian dari strategi dan jaringan pertahanan dan keamanan Laut, membantu tugas-tugas resmi yang diemban oleh Angkatan Laut dan instansi pemerintahan lainnya yang berwenang. Komunikasi antar daerah dan antar lapisan masyarakat menjadi tumpuan fungsi jaringan transportasi laut itu dalam menjaga integrasi dan integritas nasional. Seraya itu pula, kelancaran angkutan antar tempat dan antar pulau memainkan peranan penting dalam peningkatan perekonomian daerah dalam upaya mendukung program pembangunan nasional.

Kenyataan ini memperlihatkan betapa pentingnya peranan pemerintah dalam membangun dan mendorong perkembangan angkutan antar pulau melalui pelayaran. Peranan itu memerlukan sinergi dengan pihak swasta sebagai penyelenggara dan pelaksanaan angkutan laut nasional, daerah, dan lokal. Pihak swasta tidak akan mampu

menghadapi persaingan internasional pada era global tanpa perlindungan dan pembinaan dari pemerintah yang tentunya juga harus kompeten, legitimate dan nasionalis. Apalagi, sebagaimana suara dari kalangan pengusaha pelayaran, kebijakan pemerintah terkadang tidak menyentuh kebutuhan dan kepentingan mereka. Tentunya, banyak persoalan yang harus diselesaikan untuk mempertemukan dan membangun jalinan kerja sama yang seimbang, saling bermanfaat dan menguntungkan dalam memajukan perekonomian bangsa.

C. PEMBANGUNAN DAERAH TERLUAR DAN TERTINGGAL DI KAWASAN INDONESIA BAGIAN BARAT

Indonesia merupakan Negara kepulauan terbesar di dunia yang memiliki kurang lebih 17.500 pulau dengan luas laut kurang lebih 5 juta km². Dengan letak geografi yang berada di perempatan jalan laut dunia Indonesia memiliki pantai tropical terpanjang di dunia yang panjangnya mencapai kurang lebih 81.000 km (Respationo, 2011). Sebagai Negara yang merdeka dan berdaulat, Indonesia memiliki Negara tetangga yang juga memiliki system kedaulatannya sendiri. Masing-masing Negara yang bertetangga memiliki kewajiban untuk saling menghormati kedaulatan masing-masing. Meskipun demikian tidak sedikit terjadi gesekan antarbatas wilayah dengan Negara tetangga yang dapat diselesaikan dengan caranya masing-masing, baik yang melalui jalan damai, melalui sengketa nasional, atau bahkan dengan mengangkat senjata.

Batas-batas Negara dengan tetangga ada yang dalam satu daratan seperti dengan Timor Leste, Papua Nugini, dan dengan Malaysia di Kalimantan Barat, ada juga yang dalam bentuk lautan seperti dengan Filipina, Malaysia, Singapura, Australia, Vietnam, India, dan Thailand. Wilayah Indonesia yang berbatasan dengan Negara-negara tetangga tersebut di 12 propinsi yaitu Aceh Nanggroe Darusalam, Sumatra Utara, Riau, Kepulauan Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Maluku, Maluku Utara, Nusa Tenggara Timur, Papua, dan Papua Barat.

Sebagai Negara kepulauan, sudah barang tentu Indonesia memiliki pulau-pulau yang berbatasan dengan negara tetangga. Secara nasional, Indonesia memiliki 92 pulau terluar. Di antara pulau terluar tersebut, 19 pulau berada di propinsi Kepulauan Riau. Karena jauhnya jarak daerah-daerah di perbatasan dengan pusat pemerintahan atau pusat-pusat bisnis, tidak sedikit daerah-daerah perbatasan menjadi

terbengkelai. Daerah-daerah tersebut menjadi daerah terbelakang secara ekonomi meskipun tidak sedikit dari daerah-daerah tersebut memiliki sumber alam yang melimpah. Mereka tidak tersentuh oleh program-program pembangunan. Khusus untuk daerah-daerah kepulauan terluar, mereka tertinggal karena lokasinya yang terpencil, sehingga terisolasi dari program-program pembangunan. Karena itu, selama Negara Indonesia merdeka sejak tahun 1945, kepulauan terluar yang menjadi wilayah Indonesia dan berbatasan dengan Negara tetangga merupakan daerah-daerah yang terlupakan. Lepasnya pulau Sepadan dan Ligitan ke tangan Malaysia telah menyadarkan bangsa Indonesia betapa pentingnya pembangunan di daerah-daerah terpencil, terluar yang berbatasan dengan Negara-negara tetangga sehingga mereka tidak lagi masuk dalam kategori daerah tertinggal yang memiliki ketahanan ekonomi yang lemah. Laut bukan merupakan pemisah antarwilayah Indonesia, bukan juga penghalang bagi komunikasi antardaerah dan bahkan dengan pemerintah pusat. Laut harus dilihat sebagai jembatan yang menghubungkan jalur komunikasi antardaerah terluar dan antara daerah terluar dengan pusat-pusat ekonomi. Dengan demikian, daerah terluar harus dikelola sebagaimana daerah-daerah lainnya yang telah terlebih dahulu menjadi pusat-pusat ekonomi sehingga daerah-daerah tersebut tidak lagi menjadi daerah miskin dan tertinggal.

Daerah Tertinggal adalah daerah yang masyarakat serta wilayahnya relatif kurang berkembang dibandingkan dengan daerah lain dalam skala nasional. Daerah tertinggal sering juga disebut daerah miskin, terbelakang, meskipun letaknya di bagian terdepan dari wilayah Republik Indonesia. Lahirnya daerah tertinggal bukan semata-mata karena sumber daya alamnya yang rendah dan tidak mampu memenuhi kebutuhan penduduknya, atau karena sumber daya manusianya yang lemah, yang tidak mampu mengelola alam sekitarnya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, tetapi terjadi karena beberapa factor. Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal (Kemen PDT) dalam situsnya menyebutkan beberapa factor yang menyebabkan suatu daerah tertinggal dari daerah lainnya, yang meliputi faktor:

1. Geografis. Umumnya secara geografis daerah tertinggal relatif sulit dijangkau karena letaknya yang jauh di pedalaman, perbukitan/ pegunungan, kepulauan, pesisir, dan pulau-pulau terpencil atau karena faktor geomorfologis lainnya

sehingga sulit dijangkau oleh jaringan baik transportasi maupun media komunikasi.

2. Sumberdaya Alam. Beberapa daerah tertinggal tidak memiliki potensi sumberdaya alam, daerah yang memiliki sumberdaya alam yang besar namun lingkungan sekitarnya merupakan daerah yang dilindungi atau tidak dapat dieksploitasi, dan daerah tertinggal akibat pemanfaatan sumberdaya alam yang berlebihan.
3. Sumberdaya Manusia. Pada umumnya masyarakat di daerah tertinggal mempunyai tingkat pendidikan, pengetahuan, dan keterampilan yang relatif rendah serta kelembagaan adat yang belum berkembang.
4. Prasarana dan Sarana. Keterbatasan prasarana dan sarana komunikasi, transportasi, air bersih, irigasi, kesehatan, pendidikan, dan pelayanan lainnya yang menyebabkan masyarakat di daerah tertinggal tersebut mengalami kesulitan untuk melakukan aktivitas ekonomi dan sosial.
5. Daerah Terisolasi, Rawan Konflik dan Rawan Bencana. Daerah tertinggal secara fisik lokasinya amat terisolasi. Di samping itu daerah tertinggal dapat juga disebabkan karena konflik sosial, bencana alam seperti gempa bumi, kekeringan dan banjir, dan dapat menyebabkan terganggunya kegiatan pembangunan sosial dan ekonomi atau karena rusaknya infrastruktur yang sudah terbangun (<http://www.kpdt.go.id/hal/300027/183-kab-daerah-tertinggal>).

Kelima faktor tersebut secara umum terjadi karena kurangnya perhatian pemerintah dalam memprioritaskan pembangunan daerah-daerah tertinggal. Pemerintah selama kurun waktu orde baru lebih banyak memfokuskan pembangunan di sekitar pusat kekuasaan. Daerah-daerah di luarnya, meskipun kaya akan sumber daya alam, tetapi pembanguna daerahnya kurang diperhatikan. Artinya kekayaan alam yang dimiliki suatu daerah disedot ke pusat dan membiarkan masyarakat di daerah tersebut sekadar sebagai penonton pembangunan di pusat-pusat kekuasaan.

Saat ini ada sebanyak 349 kabupaten dan 91 kota yang termasuk sebagai daerah tertinggal, dimana sebanyak 39 kabupaten/kota diantaranya berada di wilayah perbatasan. Dari 39 kabupaten/kota wilayah perbatasan tersebut, sebanyak 38 kabupaten/kota memiliki 60 pulau terluar. KPDT menetapkan sebanyak 183 kabupaten/kota daerah tertinggal sebagai fokus lokasi, dimana sebanyak 27 kabupaten/kota diantaranya terletak di kawasan perbatasan, yaitu 15 kabupaten/kota

di kawasan perbatasan darat dan 12 kabupaten/kota di kawasan perbatasan laut yang memiliki 56 pulau terluar. 183 kabupaten/kota tertinggal yang menjadi fokus lokasi KPDT tersebut tersebar di 7 wilayah, yaitu: sebanyak 46 kabupaten/kota (25%) berada di wilayah Sumatera; 9 kabupaten/kota (5%) di wilayah Jawa dan Bali; 16 kabupaten/kota (9%) di wilayah Kalimantan; 34 kabupaten/kota (19%) di wilayah Sulawesi; 28 kabupaten/kota (15%) di wilayah Nusa Tenggara; 15 kabupaten/kota (8%) di wilayah Maluku; dan 33 kabupaten/kota (19%) di wilayah Papua. Sebanyak 128 kabupaten/kota atau sekitar 70% dari 183 kabupaten/kota tertinggal yang menjadi fokus lokasi KPDT berada di Kawasan Timur Indonesia (KTI), sedangkan 55 kabupaten/kota (30%) berada di Kawasan Barat Indonesia (Manurung, 2011).

Model pembangunan yang sentralistik yang dijalankan selama pemerintahan Orde Baru telah diubah secara total dalam orde reformasi yang menerapkan otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah didasari oleh keinginan pemerintah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, termasuk masyarakat di daerah pedesaan dan terpencil. Pemerintah pusat tidak mungkin dapat menjangkau masyarakat yang paling bawah. Karena itu, melalui pelaksanaan otonomi daerah, diharapkan pemerintahan di daerah dapat menjangkau masyarakat di daerahnya untuk diajak berpartisipasi dalam proses pembangunan di daerahnya. Meskipun demikian, dalam proses pembangunan di daerah, pemerintah daerah harus tetap mengacu program pembangua pemerintah pusat yang telah menyusun program pembangunan melalui perencanaan jangka panjang dan jangka menengah.

Pembangunan pulau-pulau kecil dan terluar yang berbatasan dengan Negara-negara tetangga secara umum berkaitan dengan ketertinggalan daerah-daerah tersebut bila dibandingkan dengan kawasan lainnya di Indonesia. Daerah-daerah terluar dari wilayah NKRI meskipun memiliki kekayaan alam yang melimpah, namun sebagian besar merupakan daerah tertinggal karena kurang perhatian dalam proses pembangunan Negara Indonesia. Penetapan kriteria daerah tertinggal sebagaimana yang dilakukan oleh Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal menggunakan pendekatan relatif berdasarkan pada perhitungan enam (6) kriteria dasar dan 27 indikator utama yaitu : (i) *perekonomian masyarakat*, dengan indikator utama persentase keluarga miskin dan konsumsi perkapita; (ii) *sumber daya manusia*, dengan indikator utama angka harapan hidup, rata-rata lama sekolah dan angka melek

huruf; (iii) *prasarana (infrastruktur)* dengan indikator utama jumlah jalan dengan permukaan terluas aspal/beton, jalan diperkeras, jalan tanah, dan jalan lainnya, persentase pengguna listrik, telepon dan air bersih, jumlah desa dengan pasar tanpa bangunan permanen, jumlah prasarana kesehatan/1000 penduduk, jumlah dokter/1000 penduduk, jumlah SD-SMP/1000 penduduk; (iv) *kemampuan keuangan daerah* dengan indikator utama celah fiskal, (v) aksesibilitas dengan indikator utama rata-rata jarak dari desa ke kota kabupaten, jarak ke pelayanan pendidikan, jumlah desa dengan akses pelayanan kesehatan lebih besar dari 5 km dan (vi) *karakteristik daerah* dengan indikator utama persentase desa rawan gempa bumi, tanah longsor, banjir, dan bencana lainnya, persentase desa di kawasan lindung, desa berlahan kritis, dan desa rawan konflik satu tahun terakhir (<http://www.kpdt.go.id/hal/300027/183-kab-daerah-tertinggal>).

Masalah Pembangunan Kawasan Perbatasan

Masalah kawasan perbatasan bukan sekadar masalah pertahanan dan keamanan, tetapi juga menyangkut masalah politik, hukum, ekonomi, social budaya, dan kesejahteraan. Kawasan perbatasan, terutama pulau-pulau kecil terluar memiliki potensi sumber daya alam yang sangat besar sehingga perlu dikelola dengan baik secara optimal untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Sebagian besar dari potensi sumber daya alam hingga saat ini belum dikelola dan sebagian lagi merupakan kawasan konsevasi dalam bentuk hutang lindung yang memiliki nilai sebagai paru-paru dunia yang perlu dijaga dan dilindungi kelestariannya. Dari segi ketahanan dan keamanan bangsa Indonesia, pembangunan kawasan perbatasan tersebut merupakan pembangunan yang strategis. Karena itu pembangunan di kawasan ini harus dilakukan secara terintegrasi antara aspek keamanan, social, ekonomi, dan budaya. Di kawasan ini sering terjadi illegal logging dan illegal fishing yang melibatkan orang-orang berbagai Negara. Kesamaan adat dan budaya antara masyarakat kedua Negara di darah perbatasan menyebabkan terjadinya mobilitas yang sifatnya lintas Negara. Dalam kasus perbatasan Indonesia dengan Malaysia, factor kesenjangan ekonomi antara wilayah RI di batasan dengan Negara tetangga menjadi penyebab maraknya lintas batas yang memerlukan penanganan khusus. Lemahnya pengawasan di daerah perbatasan menyebabkan terjadinya kerawanan dalam bidang kejahatan internasional. Masalah lain yang harus

menjadi perhatian khusus dalam pembangunan di kawasan perbatasan adalah masalah batas laut dengan Negara tetangga mengingat pulau-pulau terluar yang dijadikan titik dasar atau titik referensi dalam menarik garis pangkal kepulauan Indonesia (Hadi, [www. Bulletin.penataruang.net/upload/data_artikel/program pembangunan kawasan edisi 3.pdf](http://www.Bulletin.penataruang.net/upload/data_artikel/program_pembangunan_kawasan_edisi_3.pdf).12/9/13).

Berdasarkan kajian dari berbagai dokumen dan studi lapangan, Moeldoko melihat beberapa permasalahan penting berkaitan dengan pengelolaan kawasan perbatasan, antara lain: permasalahan yang berkaitan dengan kedaulatan bangsa dan Negara serta manajemen pengelolaan kawasan perbatasan, dan permasalahan yang berkaitan dengan kepentingan langsung masyarakat di kawasan perbatasan. Permasalahan yang berkaitan dengan kedaulatan bangsa dan Negara serta manajemen pengelolaan kawasan perbatasan meliputi: (a) terdapat fenomena lenturnya rasa nasionalisme baik yang disebabkan oleh sulitnya jangkauan pembinaan maupun karena orientasi kegiatan ekonomi Negara tetangga, (b) kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan yang tidak komprehensif telah berdampak pada melambatnya pembangunan daerah perbatasan, (c) masih minimnya kuantitas dan kualitas pos pengawasan lintas batas yang didukung oleh DSM yang memadai apabila dibandingkan dengan panjangnya garis batas, (d) kesenjangan tingkat kesejahteraan penduduk perbatasan dibandingkan dengan penduduk perbatasan Negara tetangga, (e) adanya pemekaran daerah kabupaten membawa implikasi diperlukannya penataan zona potensi yang ada, (f) belum tersusunnya tata ruang wilayah perbatasan dan tata ruang kawasan pintu gerbang lintas batas, (g) masih adanya kegiatan pelanggaran hukum, seperti pemindahan patok batas Negara, penyelundupan kayu, pengiriman TKI ilegal, dan perdagangan manusia, (h) belum dimanfaatkannya potensi sumber daya alam, budaya, dan pariwisata, (i) minimnya sarana dan pasarana untuk mendukung pembangunan ekonomi dan kesejahteraan social serta ketahanan budaya, dan (j) terjadinya degradasi hutan yang disebabkan oleh adanya kegiatan eksploitasi sumber daya alam secara ilegal. Sedangkan permasalahan yang berkaitan langsung dengan masyarakat di kawasan perbatasan antara lain meliputi: (a) masih rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat di kawasan perbatasan dibandingkan dengan penduduk Negara tetangga, (b) masih rendahnya kualitas SDM di kawasan perbatasan, (c) masih kurangnya informasi yang dimiliki masyarakat, terutama berkaitan dengan pengetahuan tentang peraturan perundangan, dan (d) terbatasnya

infrastruktur dan fasilitas umum untuk memenuhi pelayanan dasar social kepada masyarakat di kawasan perbatasan. Selain itu terdapat permasalahan lain yang tidak dapat dilepas dalam pengelolaan kawasan perbatasan, yaitu belum disepakatinya penetapan wilayah Negara dengan Negara tetangga (Moedoko, 2011).

Dalam *Partnership Policy Paper* No. 2 tahun 2011 tentang Kebijakan Pengelolaan Kawasan Perbatasan Indonesia secara umum disebutkan beberapa masalah pokok di kawasan perbatasan yang meliputi:

1. belum adanya kepastian dan ketegasan garis batas, baik garis batas laut maupun darat, serta administrasi dan pemeliharaannya. Untuk kawasan laut, Indonesia sebagai Negara tunduk terhadap The United Nations Convention on the Law of the Sea (Unclos) yang memiliki berbagai persepsi tentang batas maritime dengan 10 negara tetangga. Batas maritime tersebut menyangkut batas laut territorial, batas zona tambahan, batas zona eksklusif ekonomi, dan batas landas kontinen. Sedangkan batas wilayah darat juga tidak kalah memprehatinkan karena banyak patok atau pilar batas yang hilang sementara yang masih ada kondisinya sudah kurang baik. Seperti halnya pulau-pulau terluar, kawasan perbatasan darat juga merupakan daerah yang terisolir di pedalaman dengan konsisi alam yang sulit dijangkau. Hal ini menjadi kendala dalam setiap perencanaan pembangunan wilayah perbatasan. Di samping itu, belum jelasnya garis batas wilayah perbatasan ini menimbulkan tetrjadinya berbagai insiden perbatasan dan pelanggaran wilayah kedaulatan Negara.
2. kondisi masyarakat di perbatasan secara umum masih dalam kategori masyarakat miskin, tertinggal, terbelakang, dan terisolir.
3. Banyaknya pelanggaran hukum yang disebabkan oleh lemahnya penegakkan hokum di wilayah perbatasan. Pos-pos keamanan di perbatasan, fasilitas bea dan cukai, imigrasi, dan karantina belum berjalan secara optimal sehingga mengakibatkan sering terjadinya berbagai kegiatan illegal lintas batas seperti *illegal logging*, *illegal fishing*, dan *human trafficking* serta penyelundupan barang.
4. belum sinkronnya pengelolaan kawasan perbatasan, baik menyangkut kelembagaan, program, maupun kejelasan wewenang.

5. kurangnya semangat nasionalisme di kalangan penduduk yang tinggal di wilayah perbatasan karena rendahnya informasi tentang keIndonesiaan dan layanan social seperti pendidikan dan kesehatan sementara itu mereka mendapatkan fasilitas layanan social yang lebih mudah dari Negara tetangga.

Di samping masalah di atas, beberapa kawasan perbatasan memiliki sejumlah masalah yang spesifik dan khas yang membutuhkan penanganan dan kebijakan yang berbeda antara daerah yang satu dengan lainnya. Dalam Laporan Partnership for Governance Reform yang dimuat dalam Partnership Policy Paper No. 2 tahun 2011 menyebutkan beberapa masalah spesifik yang dihadapi beberapa daerah perbatasan sebagai berikut:

Kalimantan Timur

Propinsi Kalimantan Timur merupakan kawasan yang berbatasan darat dengan Malaysia. Kawasan perbatasan di propinsi ini membentang dari utara (kabupaten Nunukan) ke selatan (kabupaten Kutai Barat) sepanjang 1.035 km dengan luas sekitar 53.653 km². Secara geografis, kawasan ini berbatasan langsung dengan negara bagian Sabah di utara dan Serawak di barat. Kawasan ini juga berada di jalur pelayaran nasional dan internasional sehingga merupakan outlet Kalimantan di Asia Pasifik. Propinsi ini memiliki tiga kabupaten yang terletak di kawasan perbatasan yaitu kabupaten Nunukan, Malinau, dan Kutai Barat. Sebagian besar kawasan perbatasan di propinsi ini merupakan dataran tinggi dengan ketinggian mencapai lebih dari 1000 meter di atas permukaan laut. Dari kabupaten Malinau hingga Kutai Barat merupakan rangkaian pegunungan Iban, sedangkan dari sebagian Malinau ke Nunukan merupakan dataran rendah dengan ketinggian 100 sampai dengan 200 m dari permukaan laut. Sebagian perbatasan Nunukan dengan Malaysia merupakan perbatasan laut dan terdapat perbatasan yang melalui pulau kecil yaitu pulau Sebatik.

Dari segi etnis, secara umum penduduk di propinsi ini terdiri atas dua suku bangsa yaitu suku bangsa Melayu dan Dayak. Suku bangsa Melayu tinggal di pesisir pantai dan sepanjang tepi sungai. Sedangkan suku Dayak yang merupakan penduduk asli tinggal di pegunungan atau pedalaman dengan pola hidupnya mengikuti pola sistem ladang berpindah.

Secara geografis, kawasan perbatasan Kalimantan Timur merupakan wilayah yang strategis bagi pertahanan dan keamanan negara dengan sumber daya alam yang sangat besar. Namun secara umum pembangunan kawasan perbatasan Kalimantan Timur masih jauh tertinggal bila dibandingkan dengan pembangunan wilayah negara tetangga. Kondisi ekonomi warga negara Indonesia di kawasan perbatasan Kalimantan Timur jauh lebih rendah dari kondisi ekonomi warga dari negara tetangga.

Permasalahan terbesar dari pembangunan kawasan perbatasan di Kalimantan Timur adalah isolasi wilayah, yang menyebabkan terkendalanya pembangunan terutama dari segi kualitas SDM, (khususnya menyangkut pendidikan dan kesehatan), dan infrastruktur (jalan dan telekomunikasi) yang dapat menunjang mobilitas hasil-hasil pertanian dan hasil perkebunan lainnya.

Kalimantan Barat

Kawasan propinsi Kalimantan Barat ini berbatasan dengan Serawak di bagian utara yang membentang dari barat ke timur sepanjang 966 km. Propinsi ini memiliki lima kabupaten yang berbatasan dengan Malaysia. Wilayah Kalimantan Barat merupakan areal seluas 146.807 km² dengan tata guna lahan yang meliputi kehutanan seluas 87.047 km² atau 59,3 %. Penduduk daerah ini sebagian besar berasal dari suku bangsa Dayak, kemudian Melayu, Cina, Jawa, Madura, dan Bugis. Propinsi Kalimantan Barat disebut juga sebagai propinsi "seribu sungai" karena memiliki banyak sungai baik kecil maupun besar. Wilayah ini memiliki sumber daya alam yang melimpah dan memiliki akses pasar ke Serawak. Meskipun demikian, penduduk miskin di daerah ini masih tinggi, yang mencapai 35%. Bila dibandingkan dengan penduduk negara tetangga, kehidupan ekonomi masyarakat Kalimantan Barat jauh berada di bawah sehingga mereka tidak memiliki posisi tawar dengan warga negara tetangga. Hal ini terjadi karena adanya eksploitasi sumber daya alam yang tidak terkendali sementara itu dari segi SDM juga masih belum dapat menunjang program pembangunan. Kawasan perbatasan kabupaten Sanggau dan Sambas termasuk kategori daerah tertinggal. Karena itu, perlu penanganan khusus dalam perencanaan pembangunan di propinsi ini. Dalam situs resminya www.bappenas.go.id/index.php/download_file/view/11640/3867/, Bappenas memetakan permasalahan di perbatasan Kalimantan Barat sebagaimana matrik di bawah ini:

Tabel 4
Isu Strategis Dan Mendesak
Dalam Pembangunan Kawasan Perbatasan Kabupaten Kalimantan Barat – Sarawak

NO	ISU STRATEGIS / MENDESAK	URAIAN MASALAH	UPAYA PEMECAHAN	INSTANSI TERKAIT
1.	Minimnya sarana dan prasarana Pos Pilintas Batas (PLB)	Minimnya sarana dan prasarana Pos Lintas Batas seperti CIQS (bea cukai, imigrasi, karantina, dan keamanan) yang memadai di perbatasan sesuai standar pelayanan publik telah menjadi isu utama pemerintah dalam rangka pengembangan dan pengelolaan kawasan perbatasan khususnya di wilayah perbatasan yang berbatasan dengan negara yang secara ekonomi masyarakatnya sudah lebih maju.	Perlu dibangun PLB yang dilengkapi dengan CIQS (karantina, imigrasi, bea cukai, dan keamanan) dan personil yang memadai.	<input type="checkbox"/> Dephankam <input type="checkbox"/> Mabes TNI <input type="checkbox"/> Mabes POL RI <input type="checkbox"/> Depkeu <input type="checkbox"/> Deptan <input type="checkbox"/> Deplu <input type="checkbox"/> Pemda
2.	Masih maraknya perdagangan lintas batas secara illegal	Minimnya infrastruktur yang ada terutama sector perdagangan diperbatasan, termasuk sarana dan transportasi dan pasar, telah mengakibatkan terhambatnya jalur ekonomi dan distribusi menuju kawasan perbatasan. Dan akibatnya adalah munculnya kegiatan-kegiatan yang illegal di sector perdagangan yang sangat merugikan negara dari pemasukan retribusi jasa dan cukai barang masuk	Perlu dibangun sarana transportasi, sarana pasar, dan sarana pendukung lainnya secara memadai	<input type="checkbox"/> Deperindag <input type="checkbox"/> Depdagri <input type="checkbox"/> Depkeh & Ham <input type="checkbox"/> Pemda <input type="checkbox"/> Depkeu
3.	Belum jelasnya pengaturan tapal batas oleh kedua negara	Koordinat lokasi tapal batas darat antara Kab. Sambas dengan Serawak di Paloh-Sajingan, Kab. Bengkayang di Jagoibabang, dan Kab. Kapuas Hulu di Nanga Badau, masih belum ada	Perlu pemasangan tapal batas yang disepakati oleh Sosekmalindo, tetapi sebelumnya diperlukan persetujuan dengan pihak	<input type="checkbox"/> Deplu <input type="checkbox"/> Dephankam <input type="checkbox"/> Depdagri <input type="checkbox"/> Bakosurtanal <input type="checkbox"/> Pemda

		kesepakatan.	Malaysia tentang koordinat (titik dasar).	
5.	Rendahnya aksesibilitas transportasi dan prasarana wilayah	Terbatasnya sarana dan prasarana di perbatasan baik perhubungan maupun prasarana wilayah lainnya telah mengakibatkan wilayah perbatasan menjadi wilayah yang terisolir dan tertinggal.	Perlu peningkatan sarana dan prasarana perhubungan sepanjang perbatasan RI – Malaysia di Kabupaten perbatasan sepanjang 170 km. Dan pemnuhan kebutuhan prasarana wilayah lainnya, termasuk penanganan pintu-pintu arteri dari pusat-pusat pertumbuhan	<input type="checkbox"/> Dephub <input type="checkbox"/> Depkimpraswil <input type="checkbox"/> Pemda
6.	Belum tersedianya sarana permukiman penduduk yang memadai	Minimnya ketersediaan sarana permukiman yang memadai telah mengakibatkan gejolak sosial di masyarakat yang dapat menimbulkan konflik of interest antara masyarakat pendatang dengan masyarakat setempat.	Perlu dibangunnya berbagai kelengkapan dan sarana perumahan dan pemukiman bagi masyarakat setempat secara baik/memadai	<input type="checkbox"/> Depkimpraswil <input type="checkbox"/> Pemda
7.	Rendahnya kuantitas dan kualitas Pendidikan	Rendahnya kualitas sumberdaya manusia (SDM) di kawasan perbatasan telah menjadi permasalahan/isu strategis yang perlu mendapat perhatian mendesak dari pemerintah, karena tingkat kualitas SDM yang tersedia akan menjadi faktor penentu dalam upaya peningkatan kesejahteraan kehidupannya di masyarakat.	1. Pembangunan sarana pendidikan antara lain TK, SD, SMP, dan SMU/SMKK di Kawasan Perbatasan 2. Perlu dilakukan pelatihan dan peningkatan kemampuan guru-guru dan tenaga pengajar di sekolah perbatasan.	<input type="checkbox"/> Depdiknas <input type="checkbox"/> Pemda
8.	Masih minimnya sarana dan prasarana kesehatan	Kurangnya sarana kesehatan di kawasan perbatasan, masih kurangnya RS yang dapat diakses dengan cepat dari wilayah perbatasan, dan masih kurangnya sarana kesehatan yang dapat	1. Perlu dibangunnya Puskesmas di Longlayu (Krayan Selatan); 2. Pengembangan	<input type="checkbox"/> Depkes <input type="checkbox"/> Pemda

	kesehatan	melayani masyarakat (yang bertempat tinggal di sepanjang perbatasan)	<p>fisik RS. Nunukan;</p> <p>3. Pengadaan Puskesmas Keliling untuk melayani masyarakat yang bermukim di sepanjang sungai di wilayah Kab. Nunukan daratan.</p>	
9.	Rendahnya kualitas dan sarana tenaga kerja	Kondisi barak tempat penampungan TKI yang dideportasi dari Malaysia sangat minim, kurang memenuhi persyaratan kesehatan lingkungan.	<p>1. Perlu pembangunan dan perbaikan barak tempat penampungan TKI;</p> <p>2. Pembangunan Balai Latihan Kerja (BLK) untuk melatih ketrampilan para TKI yang akan bekerja ke negara tetangga.</p>	<input type="checkbox"/> Depnakertrans <input type="checkbox"/> Pemda
10.	Maraknya Illegal logging	Masih banyaknya pengiriman kayu ilegal (<i>illegal logging</i>) ke Malaysia	<p>1. Perlu menertibkan administrasi (dalam pemberian Surat Keterangan Syahnya Hasil Hutan /SKSHH);</p> <p>2. Memperketat pengawasan terhadap ilegal logging;</p> <p>3. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sekitar perbatasan.</p>	<input type="checkbox"/> Dephut <input type="checkbox"/> Mabes TNI <input type="checkbox"/> Mabes Polri <input type="checkbox"/> Pemda
11.	Belum optimalnya pengelolaan Taman Nasional	Bagaimana menyelesaikan masalah yang dihadapi penduduk yang bermukim di kawasan TN Kayan Mentarang?	Perlu <i>pengkajian daerah pemukiman yang terletak di kawasan Taman Nasional Kayan Mentarang</i> menjadi	<input type="checkbox"/> Dephut <input type="checkbox"/> Kementerian LH <input type="checkbox"/> Pemda

			kawasan lain.	
13.	Peningkatan aksesibilitas daerah perbatasan.	Daerah perbatasan sulit dijangkau oleh angkutan besar di perbatasan darat.	Perlu peningkatan aksesibilitas daerah perbatasan melalui peningkatan pembangunan sarana dan prasarana.	<input type="checkbox"/> Dephub <input type="checkbox"/> Depkimpraswil <input type="checkbox"/> Pemda

Kepulauan Riau

Propinsi Kepulauan Riau adalah kawasan kepulauan yang umumnya merupakan kawasan perbatasan perairan dan kepulauan sehingga wilayah ini merupakan pintu masuk lintas batas antara Malaysia dan Singapura. Salah satu ancaman yang dihadapi oleh propinsi ini adalah hilangnya pulau-pulau kecil karena penambangan pasir. Amcaman lain yang dihadapi propisi ini adalah prompakan kapal, penyelundupan barang dan manusia, perdagangan ilegal.

Propinsi Kepulauan Riau memiliki luas wilayah 251.810 km² yang 96% wilayahnya didominasi oleh lautan yang luasnya mencapai Kurang lebih 251.810 km² sedangkan luas daratannya hanya kurang lebih 10.595 km². Propinsi ini memiliki lima kabupaten dan dua kota madya yang mengelola kurang lebih 2.408 buah pulau (Respationo, 2011). Sebagai daerah kepulauan, propinsi ini mengelola 19 pulau yang berbatasan dengan negara tetangga yaitu Malaysia, Singapura, dan Vietnam. Ke-19 pulau terluar yang berada di wilayah propinsi Kepulauan Riau ini tersebar di empat kabupaten dan kota madya. Kabupaten dan kota pengelola pulau terluar sebagaimana dilaporkan oleh Respationo adalah sebagai berikut:

- a. kabupaten Karimun, terdiri atas pulau Karimun Kecil dengan luas 8.10 ha (berpenghuni), dan pulau Iyu Kecil dengan luas 0,5 ha (tidak berpenghuni);
- b. Kabupaten Biritan memiliki pulau Sentut dengan luas 3 ha (tidak berpenduduk)
- c. Kabuoaten Kepulauan Anambas, terdiri atas pulau Tokong Malang Bim seluas 1 ha (tidak perpenghuni), pulau Mangkal dengan luas 30 ha (tidak berpenghuni), dan pulau Tokong Nanas seluas 1 ha (tidak berpenghuni), dan pulau Tokong Berlayar dengan luas 1 ha (tidak berpenghuni);
- d. Kabupaten Natuna memiliki pulau Tokong Boro seluas 1 ha (tidak berpenghuni), pulau Semiun seluas 8 ha (tidak berpenghuni), pulau Sebetui dengan luas 30 ha

- (tidak berpenghuni), pulau Sekatung dengan luas 20 km² (tidak berpenghuni), pulau Senoa dengan luas 5 ha (berpenghuni), pulau Subi dengan luas 200 km² (berpenghuni), dan pulau Kepala dengan luas 3 ha (tidak berpenghuni);
- e. Kota Batam, terdiri atas pulau Nipah yang merupakan pulau karang yang direklamasi seluas 60 ha, pulau Pelampong dengan luas 1 ha (berpenghuni), pulau Berhenti (dalam bentuk batu karang seluas 90 m², dan pulau Nangsa seluas 1 ha (tidak berpenghuni).

Karakteristik pulau-pulau terluar dan daerah perbatasan sebagaimana diuraikan di atas menunjukkan betapa beragamnya permasalahan perbatasan yang harus diatasi. Keragaman permasalahan tersebut membutuhkan penanganan dan pengelolaan yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya.

Program Pembangunan Kawasan Perbatasan

Kondisi masyarakat perbatasan yang miskin dan tertinggal sangat rentan terhadap menurunnya kesadaran sebagai warga Negara Indonesia. Akibat yang lebih serius dari lemahnya kesadaran berbangsa tersebut adalah lemahnya ketahanan dan keamanan Negara di kawasan perbatasan. Karena itu pemerintah perlu serius menangani masalah pembangunan di kawasan perbatasan baik perbatasan darat maupun laut. Masyarakat yang sejahtera secara otomatis akan memiliki kebanggaan sebagai warga Negara. Nilai strategis dari pembangunan di kawasan perbatasan menurut Muhammad Solikin, Ketua Komite Tetap Bidang Investasi Indonesia Bagian Tengah Kadin Indonesia adalah (a) pengaruh penting bagi kedaulatan Negara, (b) menjadi faktor pendorong bagi peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat sekitarnya; (c) adanya keterkaitan yang saling mempengaruhi dengan negara tetangga; dan (d) pengaruhnya terhadap kondisi pertahanan dan keamanan (<http://hankam.kompasiana.com/2011/09/13/strategi-pembangunan-kawasan-perbatasan-menuju-beranda-depan-negara-395264.html>).

Kawasan perbatasan merupakan Kawasan Strategis Nasional Tertentu (KSNT) yang memiliki potensi sumber daya alam dan jasa lingkungan yang tinggi, di samping peran strategis dalam menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kawasan ini di satu sisi menyediakan sumber daya alam yang produktif seperti terumbu karang, padang lamun (seagrass), hutan mangrove, perikanan dan kawasan konservasi. Dari sudut pertahanan dan keamanan, PPKT memiliki arti

penting sebagai pintu gerbang keluar masuknya orang dan barang sehingga rawan terhadap penyelundupan barang ilegal, narkoba, senjata, dan obat-obat terlarang. PPKT memiliki arti penting sebagai garda depan dalam menjaga dan melindungi keutuhan NKRI (Wuisang, 2013).

Gambar 2

Lapisan Permukaan Tanah yang Dikupas untuk Pertambangan



Sumber: Koleksi peneliti

Selama beberapa decade sejak Indonesia merdeka, kawasan perbatasan kurang mendapatkan perhatian dari pemerintah Pusat, sehingga kawasan tersebut menjadi kawasan yang tertinggal dan terbelakang bila dibandingkan dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Dengan lahirnya kebijakan otonomi daerah, maka daerah mendapatkan otonomi seluas-luasnya untuk membangun potensi daerah, termasuk di kawasan perbatasan. Program pembangunan masyarakat di kawasan perbatasan digariskan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2004-2024. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2004-2025 pembangunan kawasan perbatasan menjadi bagian dari program kebijakan pembangunan dalam rangka mewujudkan hasil pembangunan yang merata dan dapat dinikmati oleh seluruh komponen bangsa di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam RPJPN tersebut juga dinyatakan bahwa wilayah-wilayah perbatasan dikembangkan dengan mengubah arah kebijakan pembangunan yang selama ini lebih

cenderung berorientasi ke dalam menjadi berorientasi ke luar sehingga wilayah perbatasan dapat dimanfaatkan sebagai pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan Negara tetangga. Pendekatan pembangunan yang dilakukan, selain menggunakan pendekatan yang bersifat keamanan, juga diperlukan pendekatan kesejahteraan. Perhatian khusus diarahkan bagi pengembangan pulau-pulau kecil di perbatasan yang selama ini luput dari perhatian. Dengan demikian, ada dua focus dari pembangunan pulau-pulau terluar di perbatasan yang umumnya merupakan daerah tertinggal, yaitu pendekatan keamanan dan pendekatan kesejahteraan.

RPJPN 2004-2005 tersebut kemudian dijabarkan dalam program lima tahunan yang disebut Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Dalam RPJMN 2004-2009, pemerintah telah menetapkan program wilayah perbatasan yang dilaksanakan untuk mencapai dua tujuan sekaligus, yaitu pertama, menjaga keutuhan wilayah NKRI melalui penetapan hak kedaulatan NKRI yang dijamin oleh hukum internasional. Kedua, meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat dengan menggali potensi ekonomi, sosial, dan budaya, serta keuntungan lokasi geostrategis yang sangat strategis untuk berhubungan dengan negara tetangga (Hadi, www.Bulletin.penataruang.net/upload/data_artikel/program_pembangunan_kawasan_edisi_3.pdf.12/9/13).

Karena Indonesia telah menerapkan prinsip-prinsip otonomi daerah berdasarkan UU No. 32 tahun 2004, maka pengelolaan daerah-daerah terluar di seluruh wilayah NKRI dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Kegiatan pokok terkait pembangunan daerah terluar yang dilaksanakan untuk memfasilitasi pemerintahan daerah menurut Hadi antara lain:

- 1) penguatan pemerintahan daerah dalam mempercepat peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui: (a) peningkatan pembangunan sarana dan prasarana sosial dan ekonomi, (b) peningkatan kapasitas SDM, (c) pemberdayaan aparatur pemerintah dan kelembagaannya, (d) peningkatan mobilitas pendanaan pembangunan.
- 2) peningkatan keberpihakan pemerintah dalam pembiayaan pembangunan, terutama untuk pembangunan sarana dan prasarana ekonomi di wilayah perbatasan dan pulau-pulau kecil dengan menerapkan berbagai skema pembangunan seperti pemberian prioritas dana alokasi khusus, public service obligation, keperintisan

transportasi, penerapan universal service obligation untuk telekomunikasi, serta program listrik masuk desa.

- 3) percepatan pendeklarasian dan penetapan garis perbatasan antarnegara dengan pemberian tanda-tanda batas yang jelas yang dilindungi oleh hukum internasional.
- 4) peningkatan kerja sama masyarakat dalam memelihara lingkungan dan mencegah penyelundupan barang termasuk illegal logging, illegal fishing, human trafficking, sekaligus mengupayakan kemudahan pergerakan barang dan orang secara legal melalui penyediaan fasilitas kepabean, keimigrasian, karantina, serta pertahanan dan keamanan.
- 5) peningkatan wawasan kebangsaan masyarakat dan penegakan supremasi hukum atas setiap pelanggaran yang terjadi di wilayah perbatasan.

Khusus dalam pengelolaan pulau-pulau kecil terluar pemerintah telah menerbitkan Peraturan Presiden no. 78 tahun 2005 tentang pengelolaan pulau-pulau kecil terluar yang dilakukan melalui koordinasi di bawah Menteri Koordinator bidang Polhukam. Perpres tersebut mengatur agar pengelolaan pulau-pulau kecil dan terluar selain untuk tujuan menjaga keutuhan wilayah NKRI, juga untuk menjaga keamanan nasional, pertahanan negara dan bangsa Indonesia, serta menciptakan stabilitas kawasan melalui pemanfaatan sumber daya alam untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Bidang-bidang yang dikelola dan pembangunan pulau-pulau kecil dan terluar meliputi sumber daya alam dan lingkungan hidup, infrastruktur dan perhubungan, pembinaan wilayah, pertahanan dan keamanan, dan ekonomi, sosial, serta budaya. Selain itu pemerintah juga mengeluarkan Peraturan Presiden No. 26 tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) yang menetapkan sembilan kawasan perbatasan negara beserta 26 Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN) sebagai pusat layanan kawasan perbatasan, yang bertujuan untuk menyediakan layanan kegiatan masyarakat di perbatasan termasuk layanan kegiatan lintas batas (Hadi, [www. Bulletin.penataruang.net/upload/data_artikel/program pembangunan kawasan edisi 3.pdf](http://www.Bulletin.penataruang.net/upload/data_artikel/program_pembangunan_kawasan_edisi_3.pdf).12/9/13).

Untuk program pembangunan jangka menengah, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014) telah menetapkan *"daerah tertinggal, terdepan, terluar, dan pascakonflik"* sebagai salah satu prioritas

nasional pembangunan dari sebelas prioritas nasional yang ada. Kesebelas prioritas rencana pembangunan pemerintah jangka menengah adalah: (1) reformasi birokrasi dan tata kelola; (2) pendidikan; (3) kesehatan; (4) penanggulangan kemiskinan; (5) ketahanan pangan; (6) infrastruktur; (7) iklim investasi dan bisnis; (8) energi; (9) lingkungan hidup dan pengelolaan bencana; (10) daerah tertinggal, terdepan, terluar, dan pascakonflik; dan (11) kebudayaan, kreativitas, dan inovasi teknologi.

Dalam RPJMN disebutkan bahwa substansi inti program aksi untuk daerah tertinggal yaitu adanya pengentasan daerah tertinggal di sedikitnya 50 kabupaten paling lambat 2014. Untuk mencapai hal tersebut sasaran-sasaran pokok pembangunan daerah tertinggal dalam 5 (lima) tahun (2010-2014) adalah:

- a. Meningkatnya rata-rata **pertumbuhan ekonomi** di daerah tertinggal sebesar 6,6 persen pada tahun 2010 menjadi 7,1 persen pada tahun 2014;
- b. Berkurangnya **persentase penduduk miskin** di daerah tertinggal pada tahun 2010 sebesar 18,8 persen menjadi 14,2 persen pada tahun 2014; dan

Meningkatnya kualitas sumberdaya manusia di daerah tertinggal yang ditunjukkan oleh peningkatan **indeks pembangunan manusia (IPM)** pada tahun 2010 sebesar 67,7 menjadi 72,2 pada tahun 2014 (Risadi, <http://www.kemenegpdrt.go.id/artikel/85/ketenagakerjaan-dan-daerah-tertinggal>)

RPJMN 2009-2014 Prioritas bidang pembangunan daerah tertinggal, terdepan, terluar, dan pasca konflik: Program aksi untuk daerah tertinggal, terluar, terdepan, dan pasca konflik ditujukan untuk pengutamaan dan penjaminan pertumbuhan di daerah tertinggal, terdepan, terluar serta keberlangsungan kehidupan damai di wilayah pascakonflik dengan substansi inti sebagai berikut:

1. kebijakan: Pelaksanaan kebijakan khusus dalam bidang infrastruktur dan penukung kesejahteraan lainnya yang dapat mendorong pertumbuhan di daerah tertinggal, terdepan, terluar, dan pasca konflik.
2. kerja sama internasional: pembentukan kerja sama dengan Negara-negara tetangga dalam rangka pengamanan wilayah dan sumber daya kelautan
3. keutuhan wilayah: penyelesaian pemetaan wilayah perbatasan dengan Negara tetangga

4. daerah tertinggal: pengentasan daerah tertinggal di sedikitnya 50 kabupaten paling lambat tahun 2014.

Sebagai tindak lanjut dari hasil yang telah dicapai dalam RPJMN tahun 2004-2009, maka dalam RPJMN 2010-2014 arah kebijakan untuk pembangunan kawasan perbatasan adalah mempercepat pengembangan kawasan perbatasan sebagai beranda depan Negara sekaligus pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan Negara tetangga secara terintegrasi dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat dan keamanan Negara dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup. Untuk mencapai program tersebut, pemerintah menetapkan tujuh focus kebijakan pengembangan kawasan perbatasan yang meliputi:

1. penyelesaian penetapan dan penegasan batas Negara dengan prioritas (a) penyelesaian penetapan batas darat dan laut, (b) pengadaan dan pemeliharaan patok-patok batas Negara di darat dan laut, (c) pemetaan kawasan dan batas wilayah perbatasan serta pengukuran kordinat batas, dan (d) pendokumentasian perjanjian batas internasional dengan Negara tetangga.
2. pengembangan pusat-pusat pertumbuhan di kawasan perbatasan dengan prioritas kegiatan meliputi: (a) pengembangan pusat kegiatan strategis nasional secara terpadu sebagai pusat industri maupun non industri sesuai fungsi kabupaten/kota dengan mempertimbangan daya dukung dan daya dorong berdasarkan prinsip pembangunan ekonomi yang berkelanjutan, (b) penciptaan system hubungan ekonomi antarpusat kegiatan strategis nasional dengan Negara tetangga sesuai dengan fungsi kabupaten/kota.
3. peningkatan kemampuan kerja sama dalam kegiatan ekonomi antarkawasan perbatasan dengan Negara tetangga dengan prioritas kegiatan pada: (a) penyelenggaraan forum kerja sama social ekonomi antarkawasab perbatasan dengan Negara tetangga yang saling menguntungkan, (b) penyelenggaraan perdagangan lintas batas yang menguntungkan bagi masyarakat setempat.
4. peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui kegiatan: peningkatan pelayanan social dasar dalam rangka peningkatan produktivitas, (b) penyediaan sarana dan prasarana transmigrasi, (c) penyediaan sarana prasarana pedesaan, (d) pemberian bantuan stimulant untuk mendukung

kegiatan produksi, (e) pemeliharaan kelestarian lingkungan, dan (f) penguatan identitas budaya dan tradisi masyarakat local perbatasan.

5. pemeliharaan kelestarian lingkungan melalui kegiatan: (a) peningkatan kerja sama masyarakat dalam memelihara lingkungan, (b) pemulihan dan pemeliharaan kawasan lindung dan konservasi di kawasan perbatasan darat dan laut, termasuk pulau kecil terluar.
6. peningkatan pertahanan, keamanan, dan penegakkan hukum dengan prioritas: (a) peningkatan sarana dan prasarana pertahanan dan keamanan di kawasan perbatasan, (b) peningkatan infrastruktur dan layanan kepabean, imigrasi, dan karantina pada pos-pos lintas batas, (c) sosialisasi wawasan kebangsaan kepada masyarakat dalam rangka peningkatan pemantapan pertahanan dan keamanan berbasis masyarakat, (d) peningkatan koordinasi antarinstansi peegak hokum di perbatasan.
7. peningkatan kapasitas kelembagaan dan keberpihakan pendanaan pembangunan dengan prioritas kegiatan: penyediaan fasilitas pembentukan dan peningkatan kapasitas Badan Pengelola Perbatasan, (b) pengembangan kapasitas sarana dan prasarana layanan pemerintahan umum, (c) penyediaan dana alokasi khusus untuk komunikasi dan transportasi (Hadi, www.Bulletin.penataruang.net/upload/data_artikel/program_pembangunan_kawasan_edisi_3.pdf.12/9/13).

Di luar RPJMN tersebut, pemerintah juga mengeluarkan UU No. 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara. UU tersebut mengatur kewenangan pemerintah dalam mengelola wilayah Negara dan kawasan perbatasan. Secara rinci UU tersebut mengatur pemerintah untuk:

- a. menetapkan kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan wilayah Negara dan kawasan perbatasan;
- b. mengadakan perundingan dengan Negara lain mengenai penetapan batas wilayah Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum internasional;
- c. membangun dan membuat tanda batas wilayah Negara;
- d. melakukan pendataan dan pemberian nama pulau dan kepulauan, serta unsur geografis lainnya;

- e. memberikan izin kepada penerbangan internasional untuk melintasi wilayah udara teritorial pada jalur penerbangan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
- f. memberikan izin lintas damai kepada kapal-kapal asing untuk melintasi laut teritorial dan perairan kepulauan pada jalur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
- g. melakukan pengwasan di zona tambahan yang diperlukan untuk mencegah pelanggaran dan menghukum pelanggar peraturan perundang-undangan di bidang bea cukai, fiskal, imigrasi, atau saniter dalam wilayah negara atau laut teritorial;
- h. menetapkan wilayah udara yang dilarang dilintasi oleh penerbangan internasional untuk pertahanan dan keamanan;
- i. membuat dan memperbaharui peta wilayah negara dan menyampaikannya kepada DPR sekurang-kurangnya setiap lima tahun sekali;
- j. menjaga keutuhan kedaulatan dan keamanan wilayah negara serta kawasan perbatasan.

Melalui UU ini pemerintah berupaya melindungi keadulatan atas wilayah dan memanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan UUD 1945. dengan dekeluarkannya UU tersebut, pemerintah menunjukkan komitmennya untuk melindungi wilayah kedaulatan Negara kesatuan Republik Indonesia (Moeldoko, 2011). Untuk mengelola kawasan perbatasan secara terpadu, dalam pasal 14 ayat (1) ditegaskan bahwa pemerintah harus membentuk badan pengelola nasional dan badan pengelola daerah kawasan perbatasan. Badan tersebut dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden atau kepala daerah sesuai dengan kewenangannya.

Sebagai tindak lanjut dari UU No. 43 tersebut, Pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden No. 12 tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP). Disamping itu, pemerintah membentuk badan-badan perbatasan di setiap provinsi/kabupaten/kota yang berbatasan dengan negara lain, sebagaimana diatur oleh Permendagri Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan BPP di Daerah. Tujuannya, untuk melaksanakan kebijakan pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan, melakukan koordinasi

pembangunan di kawasan perbatasan, melakukan pembangunan kawasan perbatasan antar-pemerintah daerah dan/atau antara pemerintah daerah dan pihak ketiga. Meskipun demikian, menurut Moeldoko, BNPP cenderung hanya bersifat koordinatif, tetapi belum mampu menggerakkan alur koordinasi dan implementasi kebijakan pengelolaan perbatasan secara komprehensif, baik dalam tataran konseptual maupun operasional. Dalam tataran konseptual, BNPP masih belum dapat merealisasikan penetapan kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan wilayah Negara dan kawasan perbatasan seperti diamanatkan dalam pasal 10 ayat (1) huruf (a) UU No. 43. Demikian pula rencana induk dan rencana aksi pembangunan batas wilayah dan kawasan perbatasan seperti diamanatkan Perpres No. 12 tahun 2010 pasal 4.

Lebih lanjut Moeldoko menilai keberadaan rencana induk dan rencana aksi pembangunan batas wilayah dan kawasan perbatasan merupakan prioritas kerja utama BNPP karena berdasarkan dokumen tersebut tergambar seperti apa arah kebijakan program pembangunan di kawasan perbatasan dan bagaimana strategi pengkoordinasian dalam pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan. Selain itu, dengan mencermati begitu banyaknya instansi pemerintah yang terlibat dalam pengelolaan perbatasan, tampak secara konseptual tanggung jawab pengelolaan perbatasan yang dibebankan kepada BNPP yang dipimpin Menteri Dalam Negeri selaku *ex officio* diprediksi akan sulit untuk dapat berfungsi secara optimal sebagaimana diamanatkan dalam Perpres tersebut.

Sementara itu, dalam tataran operasional, adanya berbagai instansi yang selama ini merupakan pemangku kepentingan dalam pengelolaan perbatasan kerap menghadapi kesulitan melakukan koordinasi antara satu dengan lainnya. Hal ini antara lain disebabkan oleh tumpang tindihnya penanggung jawab pengelolaan perbatasan yang seharusnya dapat didefinisikan dan dibagi kewenangannya secara jelas berdasarkan ruang lingkup kerja setiap instansi.

Dalam prakteknya di lapangan, sebagaimana dilaporkan oleh Respartono, Wakil Gubernur Kepulauan Riau, pembangunan kawasan perbatasan yang dikoordinasi oleh BNPP masih dipengaruhi oleh tradisi sentralistik, untuk rakyat, bukan bersama rakyat. Hal tersebut dapat dilihat dari perencanaan cetak biru yang bersifat hierarkhis dan pemberi arahan. “Padahal, di era demokratis dewasa ini kita memerlukan suatu analisis bagi kebijakan publik serta memerlukan scientific

management public choice dan demokratis. Intinya adalah membangun wilayah perbatasan itu merupakan pilihan publik yang mengintegrasikan antara rasional dan aspiratif yang lebih bersifat desentralistik, interaktif, dan melibatkan pemangku kepentingan (stakeholder) di daerah,” tulisnya.

Dalam kasus Riau, Respationo melihat pembanguna kawasan perbatasan merupakan hal yang sangat penting dan strategis mengingat wilayah ini memiliki 19 pulau terluar dari 92 pulau terluar di seluruh wilayah Indonesia yang berbatasan dengan negara tetangga. Untuk itu seperti halnya dengan Moedoko, perlu ada cetak biru rencana pembangunan daerah tertinggal di kawasan perbatasan. Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal (KPDT) merekomendasikan agar pemerintah memfokuskan pada pengembangan ekonomi wilayah kabupaten/kota untuk dapat menjadi produsen hulu/hilir bagi negara tetangga, dan mendorong optimalisasi potensi-potensi kabupaten/kota agar memiliki nilai tambah menjadi market negara tetangga, misalnya di bidang pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, pariwisata dan lain-lainnya. Agar program pembangunan daerah kawasan perbatasan yang tertinggal dapat berjalan secara optimal BNPP dan KPDT perlu berkoordinasi dengan kementerian dan lembaga lainnya dalam rangka penyediaan sarana dan prasarana (Manurung, 2011)

D. PELAYARAN PERINTIS SEBAGAI SIMPUL INTEGRASI NASIONAL

Pembangunan Pelayaran Perintis

Sebagai negara kepulauan, Indonesia memiliki pulau-pulau yang berbatasan dengan negara-negara lain. Wilayah di kawasan perbatasan tersebut merupakan wilayah yang sulit dijangkau sehingga masyarakat atau warga negara Indonesia yang hidup di dalamnya cenderung terabaikan. Masyarakat yang menghuni daerah terpencil dan juga terluar menjadi tertinggal karena sulit dijangkau oleh program-program pembangunan. Pembangunan yang berorientasi pada capaian fisik tidak akan memberikan perhatian kepada masyarakat daerah tertinggal yang sulit dijangkau karena memerlukan biaya mahal sementara itu hasilnya tidak sebanding bila diukur dengan standar seperti hasil pembangunan pada daerah-daerah yang telah memiliki infrastruktur yang memadai seperti jalan, sarana transportasi darat, dan sebagainya.

Daerah-daerah tersebut umumnya tidak dilalui oleh pelayaran komersial karena biayanya mahal. Biaya pelayaran di daerah terpencil dan tertinggal menjadi tinggi karena daerah tersebut tidak banyak penduduknya sehingga beban operasional tidak dapat ditutup oleh biaya tiket penumpang. Di pihak lain, karena biaya angkutan mahal, tidak banyak penduduk yang dapat memanfaatkan pelayaran komersial apalagi secara umum mereka termasuk kategori masyarakat yang tertinggal secara ekonomi. Pihak swasta tidak akan melakukan investasi ke daerah-daerah tersebut karena tidak ada layanan transportasi laut yang memadai.

Model pembangunan yang hanya memprioritaskan daerah-daerah perkotaan atau daerah-daerah yang secara infrastruktur sudah maju dengan menelantarkan program pembangunan untuk daerah-daerah terpencil sebenarnya bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. UUD 1945 menjamin setiap warga mendapatkan perlindungan dari negara dan setiap warga negara memiliki hak hidup yang layak sehingga tidak ada perlakuan yang sifatnya diskriminatif.

Selain itu, pembangunan di daerah-daerah terluar, dan terisolir harus didasarkan pada visi wawasan nusantara. Wawasan nusantara mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa serta ketahanan wilayah dengan prinsip pertahanan rakyat semesta sehingga kepulauan nusantara merupakan satu kesatuan politik, ekonomi, sosial budaya, serta kesatuan pertahanan dan keamanan. Dengan demikian, pembangunan daerah saat ini yang berfokus pada otonomi daerah, harus dilihat dalam kerangka wawasan nusantara. Untuk membangun Indonesia dalam konteks negara kesatuan, pembangunan transportasi merupakan masalah yang strategis. Dalam kerangka wawasan nusantara tersebut, pembangunan sektor transportasi harus difokuskan pada terbangunnya jaringan infrastruktur transportasi yang mengikat kuat interkoneksi antara pedesaan, kawasan industri, perkotaan, antarpulau dengan transportasi air sebagai tulang punggungnya. Hal ini karena Indonesia merupakan Negara kepulauan dengan jumlah pulau yang mencapai lebih dari 17.000 pulau. Dengan banyaknya pulau yang dimiliki Indonesia, maka transportasi laut hendaknya dilihat sebagai jembatan yang menghubungkan antarpulau.

Di samping itu, sebagai Negara bahari sudah seyakinya pemerintah mengembangkan infrastruktur transportasi laut yang menjangkau seluruh wilayah Indonesia. Melalui transportasi laut, maka daerah-daerah yang terisolir yang masih

tertinggal secara ekonomi, karena tidak dapat dijangkau oleh moda transportasi lainnya menjadi terhubung dengan daerah-daerah yang lebih maju. Melalui transportasi laut yang memadai, maka hasil-hasil bumi yang dihasilkan oleh penduduk Indonesia di daerah-daerah terpencil dapat dijual ke daerah-daerah lain yang lebih maju. Sebaliknya, daerah-daerah terisolir juga akan menjadi lebih mudah mendapatkan kebutuhan pokok dengan harga yang terjangkau.

Program pembangunan harus dilakukan secara adil dan merata terhadap seluruh lapisan masyarakat, termasuk masyarakat di daerah terluar. Hingga saat ini, daerah-daerah tersebut secara umum masih tertinggal bila dibandingkan dengan daerah-daerah di wilayah Indonesia kedaulatan Republik Indonesia lainnya.

Masyarakat yang miskin di daerah perbatasan sangat rentan terhadap ketahanan negara. Karena itu pembangunan di daerah-daerah terluar memiliki nilai strategis berkaitan dengan ketahanan negara. Pembangunan di daerah terluar bukan pembangunan sarana pertahanan dan keamanan, tetapi yang lebih penting adalah peningkatan kehidupan ekonomi masyarakat setempat.

Dalam konteks pertahanan rakyat semesta, setiap warga negara memiliki kewajiban untuk ikut serta dalam mempertahankan negara. Pertahanan negara secara otomatis akan menguat sejalan dengan tingkat kesejahteraan masyarakat. Masyarakat miskin hanya berpikir bagaimana mereka dapat menyambung hidup setiap hari. Mereka tidak dapat berpikir bagaimana harus mempertahankan negara. Dengan demikian, semangat nasionalisme yang didasari oleh kebanggaan sebagai warga negara akan semakin rapuh jika pemerintah membiarkan mereka tetap miskin. Sementara itu masyarakat tetangga yang dihadapi adalah warga negara tetangga yang memiliki tingkat kehidupan yang jauh lebih baik, seperti Malaysia, Singapura, dan Australia.

Untuk itu, setelah membiarkan masyarakat di daerah terluar hidup dalam keterbelakangan dan ketertinggalan dengan daerah-daerah lainnya, sudah saatnya pemerintah membangun daerah-daerah tersebut. Agar mobilisasi hasil-hasil pembangunan dalam berjalan dengan cepat, pemerintah harus memberikan layanan angkutan yang murah dan terjangkau oleh masyarakat. Agar masyarakat dapat menjangkau biaya angkutan umum untuk mengangkut hasil-hasil alam di sekitarnya guna dijual di daerah-daerah lainnya dan sebaliknya mendatangkan produk-produk

dari daerah lainnya untuk kebutuhan sehari-hari, maka pemerintah melakukan dua hal, yaitu pertama pemerintah meningkatkan kesejahteraan mereka agar memiliki daya beli yang tinggi termasuk dalam hal pembiayaan sarana transportasi, atau pemerintah memberikan subsidi pengangkutan sampai mereka mandiri dalam mengurus moda transportasinya sendiri.

Itulah yang menjadikan dasar pemikiran mengapa pemerintah menyelenggarakan proyek pelayaran perintis. Pengembangan pelayaran perintis di Indonesia didasarkan beberapa peraturan perundangan. Pelayaran perintis pertama kali diselenggarakan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Perhubungan No. M 8/1/25 Mphb tahun 1974 dengan tujuan untuk menghubungkan pulau-pulau terpencil dengan pulau-pulau lainnya, terutama pulau-pulau utama. Dalam UU tentang pelayaran No 21 tahun 1992 tentang Pelayaran tidak mengatur secara khusus tentang pelayaran perintis. Pelayaran perintis diatur dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. 33 tahun 2001 tentang Penyelenggaraan dan Pengusahaan Angkutan laut. Keputusan tersebut mengatur jenis-jenis angkutan laut yang meliputi (a) angkutan laut dalam negeri, (b) angkutan laut luar negeri, (c) pelayaran rakyat, (d) angkutan laut khusus, dan (e) angkutan laut perintis. Angkutan laut perintis diatur dalam tiga pasal yaitu pasal 15, 16, dan 17. Dalam pasal 15 disebutkan bahwa:

(1) penyelenggaraan angkutan laut perintis dilakukan untuk:

- a. menghubungkan daerah-daerah terpencil dan/atau daerah yang belum berkembang;
- b. menghubungkan daerah yang moda transportasi lainnya belum memadai;
- c. menghubungkan daerah yang secara komersial belum menguntungkan untuk dilayani oleh penyelenggara angkutan laut nasional

(2) kriteria daerah terpencil dan atau tertinggal sebagaimana dimaksud dalam ayat

(1) adalah meliputi:

- a. daerah yang belum dilayani oleh perusahaan angkutan laut nasional yang beroperasi tetap dan teratur (liner), atau;
- b. daerah yang secara komersial belum menguntungkan untuk pelayanan angkutan laut, atau;
- c. daerah yang tingkat pendapatan perkapitanya masih sangat rendah.

- (3) Keguatan angkutan laut perintis sebagaimana dimaksudkan dalam ayat(1), ditetapkan oleh direktur jenderal dengan trayek tetap dan teratur, atau liner serta penempatan kapalnya untuk mendorong pengembangan daerah terpencil dan yang belum berkembang.

Dalam pasal 16 peraturan tersebut, disebutkan bahwa menteri dapat menunjuk perusahaan angkutan laut swasta nasional melalui proses pelelangan umum atau pemilihan langsung. Pengadaan kapal perintis harus memperhatikan anggaran yang tersedia. Hal itu berkaitan dengan subsidi yang diberikan oleh negara kepada penyelenggara angkutan perintis sebagaimana diatur dalam pasal 16 ayat (3).

Dalam UU, angkutan laut perintis baru diatur dalam UU No. 17 tahun 2008 tentang Pelayaran. Pelayaran yang diatur dalam UU tersebut menyangkut angkutan di perairan, kepelabuhanan, keselamatan dan keamanan pelayaran, dan perlindungan lingkungan maritim. UU ini merupakan bagian dalam sistem transportasi nasional yang harus dikembangkan baik potensi maupun peranannya dalam rangka mewujudkan sistem transportasi nasional yang efektif, efisien sehingga terbentuk pola distribusi nasional yang mantap dan dinamis. Atas dasar prinsip tersebut, maka dalam UU No. 17 tahun 2008 dinyatakan bahwa pelayaran nasional diselenggarakan dengan tujuan untuk:

1. memperlancar arus perpindahan orang atau barang melalui perairan dengan mengutamakan perlindungan terhadap angkutan di perairan dalam rangka memperlancar kegiatan perekonomian nasional;
2. membina jiwa kebaharian;
3. menjunjung kedaulatan negara;
4. menciptakan daya saing dengan mengembangkan industri angkutan perairan nasional;
5. menunjang, menggerakkan, dan mendorong pencapaian tujuan pembangunan nasional;
6. memperkuat kesatuan dan persatuan bangsa dalam rangka mewujudkan wawasan nusantara;
7. meningkatkan ketahanan nasional.

Angkutan laut perintis dalam UU No. 17 tahun 2008 dicantumkan dalam bab 5 tentang angkutan di perairan daerah masih tertinggal dan/atau wilayah terpencil yang terdiri atas tiga pasal, yaitu pasal 24, 25, dan 26. Pasal 24 berbunyi sebagai berikut:

- (1) angkutan di perairan untuk daerah masih tertinggal dan atau wilayah terpencil wajib dilaksanakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah;
- (2) angkutan di perairan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan dengan pelayaran perintis dan penugasan;
- (3) pelayaran perintis sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilaksanakan dengan biaya yang disediakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah;
- (4) penugasan sebagaimana yang dimaksudkan dalam ayat (2) diberikan kepada perusahaan angkutan laut nasional dengan mendapatkan kompensasi dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah sebesar selisih antara biaya produksi dan tarif yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai kewajiban pelayanan publik;
- (5) pelayaran perintis dan penugasan dilaksanakan secara terpadu dengan sektor lain berdasarkan pendekatan pembangunan wilayah;
- (6) angkutan perairan untuk daerah masih tertinggal dan/atau wilayah terpencil dievaluasi oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah setiap tahun.

Untuk pengadaan kapal perintis, sebagaimana diatur dalam pasal 25 UU No. 17 tahun 2008, pemerintah dapat menunjuk perusahaan pelayaran swasta nasional melalui sistem kontrak jangka panjang. Kontrak operator pelayaran perintis harus dilakukan dengan perusahaan pelayaran nasional yang berbendera Indonesia yang memiliki persyaratan kelaiklautan kapal dan diawaki oleh warga negara Indonesia.

Pelayaran perintis kemudian diatur lebih rinci dalam Dalam PP No. 20 tahun 2010 tentang Angkutan di Perairan, pasal 70 (ayat 1) disebutkan bahwa Pelayaran perintis dilaksanakan oleh pemerintah, dalam hal ini Kementerian Perhubungan, gubernur, bupati, atau walikota. Kegiatan pelayaran perintis dilakukan untuk menghubungkan daerah yang masih dan terpencil yang belum berkembang dengan daerah lainnya yang sudah berkembang atau maju. Pelayaran perintis juga diberikan kepada daerah yang moda transportasi lainnya seperti angkutan darat dan udara belum memadai. Pelayaran perintis diselenggarakan juga untuk menghubungkan daerah yang secara komersial belum menguntungkan untuk dilayani oleh pelaksana kegiatan angkutan laut, sungai, danau, atau angkutan penyeberangan. Dengan tiga peruntukan

tersebut, maka penyelenggaraan pelayaran perintis harus memenuhi kriteria: (a) belum dilayani oleh pelaksana kegiatan angkutan laut, sungai, danau, dan peneberangan yang beroperasi secara tetap dan teratur, (b) secara komersial belum menguntungkan, dan (3) tingkat pendapatan per kapita penduduknya masih rendah.

Jika pemerintah atau pemerintah daerah tidak memiliki kapal untuk melayani trayek pelayaran perintis yang mencukupi, pelayaran perintis dapat diselenggarakan melalui kontrak jangka panjang dengan perusahaan angkuta di perairan yang berbendera Indonesia dan memenuhi persyaratan kelaiklautan yang diawasi oleh awak kapal berkewarganegaraan Indonesia.

Biaya yang disediakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah untuk menjalankan proyek pelayaran perintis, merupakan subsidi sebesar selisih biaya pengoperasian kapal pelayaran perintis yang dikeluarkan oleh perusahaan yang menyelenggarakan pelayaran perintis dengan pendapatan dan/atau penghasilan uang tambang barang dan penumpang pada suatu trayek tertentu.

Penyelenggaraan pelayaran perintis dilaksanakan secara terpadu dengan sektor lain berdasarkan pendekatan pembanguna wilayah. Karena daerah-daerah terpencil di kepulauan Indonesia sulit dijangkau dengan pelayaran reguler, maka pelayaran di daerah-daerah tersebut bersifat penugasan. Dengan demikian, kebutuhan masyarakat di daerah terpencil terhadap angkutan laut menjadi terjamin. Dengan adanya jadwal pelayaran yang teratur maka mobilitas penumpang dan barang di daerah-daerah terpencil menjadi terjamin.

Perusahaan angkutan kapal laut yang mendapat tugas untuk pengarungi jalur pelayaran perintis mendapatkan subsidi, berupa kompensasi selisih antara biaya produksi dan tarif yang ditetapkan pemerintah. Tarif angkutan laut pelayaran perintis ditetapkan oleh Menteri Perhubungan. Di samping itu, Menteri Perhubungan juga menetapkan trayek jalur pelayaran perintis sehingga frekuensi pelayaran perintis dapat berjalan secara tetap dan teratur. Dalam menentukan trayek tersebut, Menteri Perhubungan harus memperhatikan hal-hal berikut:

- (1) keterpaduan intramoda transportasi laut, dan antarmoda transportasi laut, darat, dan udara;
- (2) usul dan saran pemerintah setempat;

- (3) kesiapan fasilitas pelabuhan atau tempat lain yang ditunjuk;
- (4) kesiapan fasilitas keselamatan pelayaran;
- (5) keterpaduan dengan program pembangunan sektor lain;
- (6) keterpaduan dan keutuhan wilayah negara kesatuan republik Indonesia.

Seperti telah disebutkan di atas, maksud diselenggarakan angkutan laut perintis adalah untuk melayani kebutuhan jasa layanan angkutan laut bagi daerah-daerah terpencil, terluar, dan belum berkembang ke daerah-daerah yang sudah lebih maju. Layanan angkutan pelayaran perintis juga dimaksudkan untuk menyediakan angkutan air yang terjangkau masyarakat dan menjaga kedaulatan NKRI dengan kapal-kapal perintis yang menyinggahi kawasan perbatasan yang sulit atau tidak dijangkau oleh perusahaan pelayaran lainnya. Pelayaran perintis diselenggarakan dengan tujuan untuk mendorong pengembangan daerah, peningkatan dan pemerataan pertumbuhan ekonomi, serta stabilitas nasional yang dinamis. Sedangkan sasaran penyelenggaraan pelayaran perintis adalah tersedianya jasa pelayaran yang mantap dan teratur, aman, nyaman, memenuhi aspek keselamatan pelayaran dengan tarif yang dapat dijangkau masyarakat sehingga terjadi mobilitas penduduk, barang, administrasi pemerintah, pembangunan dan perdagangan yang pelaksanaannya dilakukan secara terpadu dengan moda transportasi lainnya (Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, 2011).

Pelayaran perintis adalah proyek pelayaran yang bersifat penugasan. Artinya pemerintah menugaskan institusi operator kapal baik milik BUMN maupun swasta untuk melayani angkutan laut bagi daerah-daerah yang tidak dilayani oleh angkutan laut komersial karena tidak memiliki nilai secara ekonomi. Karena itu layanan pelayaran perintis berbeda dengan layanan angkutan laut lainnya. Untuk membedakan layanan pelayaran perintis dengan angkutan laut komersial, maka layanan pelayaran perintis memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Pelayaran perintis diselenggarakan oleh pemerintah;
2. pelayaran perintis diselenggarakan secara tetap dan teratur;
3. Trayek operasi pelayaran perintis diperuntukan bagi daerah ekonomi lemah, terpencil, dan terluar, dan bukan jalur pelayaran komersial;
4. Kapal-kapal perintis dapat digunakan untuk mengangkut penumpang dan barang;

5. pengembangan pelayaran perintis bersifat lintas sektoral dan multi moda transportasi, serta menghubungkan beberapa daerah atau antar wilayah;

Kebijakan pelayaran perintis diarahkan untuk mewujudkan layanan angkutan laut nasional yang berkualitas, efisien, efektif pada wilayah terpencil dan terluar yang belum berkembang, yang berbatasan dengan negara tetangga. Pada akhirnya, layanan pelayaran perintis dapat merangsang pertumbuhan wilayah di kawasan tersebut dalam rangka menciptakan pemerataan pertumbuhan ekonomi di seluruh wilayah Indonesia. Dalam konteks otonomi daerah, pelayaran perintis dapat menjadi feeder angkutan laut antara daerah sehingga dapat dijadikan sarana pemersatu bangsa (Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, 2011).

Gambar 3

Berlayar menggunakan kapal perintis



Sumber: www.google.com/search?q=peta+jalur+pelayaran+kapal+perintis&tbm

Pelayaran perintis merupakan proyek pemerintah yang dalam hal ini adalah merupakan bagian dari tugas Kementerian Perhubungan. Dalam struktur Kementerian Perhubungan, penyelenggaraan layanan pelayaran perintis menjadi bagian tugas dari Direktorat Jenderal Perhubungan Laut. Sebagai penyelenggara pelayaran perintis, Direktorat Jenderal Perhubungan Laut memiliki target-target sasaran sehingga arah yang harus dicapai dalam menjalankan tugas tersebut harus terukur dan dapat dijalankan. Untuk itu Direktorat Jenderal Perhubungan Laut menyusun master plan kebijakan pengembangan pelayaran perintis yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Layanan pelayaran perintis dikembangkan untuk menunjang pelaksanaan otonomi daerah. Pemekaran wilayah propinsi, kabupaten, atau kota perlu didukung sarana transportasi yang memadai sebagai alat moblitas penduduk dan pembangunan. Karena sebagian besar daerah-daerah tersebut merupakan wilayah kepulauan, maka perlu disiapkan transportasi laut yang memadai;
2. Layanan pelayaran perintis diselenggarakan dalam rangka pemberdayaan dan pembangunan pulau-pulau terpencil yang berbatasan dengan wilayah negara tetangga;
3. Layanan pelayaran perintis dikembangkan sebagai alat persatuan dan menjaga wilayah NKRI. Semakin sering pulau-pulau terluar dilalui kapal-kapal angkutan perintis maka akan tercipta keamanan di wilayah tersebut. Dengan demikian, secara politis, negara Indonesia terlihat eksis di wilayah perbatasan dengan negara tetangga;
4. Layanan pelayaran perintis diselenggarakan untuk menunjang pertumbuhan ekonomi kawasan perbatasan yang terpencil. Pertumbuhan ekonomi di kawasan tersebut dapat mengundang investor atau pelaku ekonomi lainnya ke daerah-daerah tersebut, sehingga akan terjadi bukan saja pemerataan pendapatan, tetapi juga distribusi penduduk;
5. Layanan pelayaran perintis diselenggarakan dalam rangka penyebaran kebudayaan, pendidikan, dan layanan kesehatan antarwilayah yang telah berkembang dengan wilayah yang belum berkembang.

Perkembangan Pelayaran Perintis

Pelayaran perintis adalah salah satu subsistem angkutan laut dalam negeri yang dilakukan oleh pemerintah dengan memberikan subsidi operasional bagi kapal-kapal yang melayani proyek angkutan laut perintis. Pelayaran perintis diadakan karena adanya keinginan pemerintah untuk melakukan pemerataan pembangunan demi terciptanya stabilitas nasional yang dinamis, sementara itu kemampuan kapal laut nasional komersial masih terbatas dan daya jangkau masyarakat masih rendah untuk menggunakan angkutan laut komersial.

Proyek perintis dilakukan pada saat Menteri Perhubungan dijabat oleh Emil Salim. Pada tahun 1973, ia dipanggil oleh Presiden Suharto untuk diberi tugas baru sebagai Menteri Perhubungan, Komunikasi, dan Pariwisata. Fokus perhatian Presiden

Suharto yang disampaikan kepada Emil Salim adalah pembangunan dengan bingkai wawasan nusantara. Satu hal yang Presiden rasakan dalam menyusun strategi pembangunan adalah sistem transportasi dan komunikasi yang menunjang kesatuan dan persatuan wawasan nusantara. Presiden merasa prihatin menyaksikan sulitnya transportasi di daerah Indonesia bagian Timur, khususnya Irian Jaya (kini Papua).

Karena terbatasnya anggaran, maka jaringan telekomunikasi merupakan alat yang relatif cepat untuk bisa menghubungkan Nusantara dari Sabang sampai Merauke. Pemerintah kemudian membangun proyek sistem komunikasi satelit domestik (SKSD). Dalam perhubungan udara pemerintah membangun proyek penerbangan perintis dengan membeli 22 pesawat twin otter untuk menghubungkan daerah-daerah pedalaman Irian Jaya, Sulawesi, Nusa Tenggara Timur, dan kepulauan Maluku. Cita-cita Presiden Suharto waktu itu adalah bahwa semua ibu kota propinsi berada di jalur penerbangan, baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga tersusun sistem angkutan udara yang mencakup jalur utama (Trunk line) dan dirangkai dengan jalur penunjang (feeder line). Sedangkan untuk daerah-daerah kepulauan yang tidak dapat dijangkau dengan jalur penerbangan, Presiden menginstruksikan agar diadakan pelayaran perintis. Polanya sama dengan jalur penerbangan: jalur utama menghubungkan kota-kota besar di tepi pantai ditunjang oleh jalur penunjang yang memasok jalur utama. Untuk mengembangkan jalur penunjang dikembangkan armada perintis pelayaran dengan mengutamakan propinsi-propinsi berkepulauan seperti Riau, Maluku, dan Irian Jaya (Emil Salim, "Menang tanpa Ngasorake" bagian 2, <http://Soeharto.co/tag/>)

Angkutan laut perintis (sebut pelayaran perintis) dicanangkan pada akhir Pelita (pembangunan lima tahun) pertama, tahun 1974. Proyek ini dimulai dengan mengoperasikan kapal milik pemerintah sebanyak 9 unit untuk 15 trayek dan menyinggahi 79 pelabuhan. Pada tahun 1976, pemerintah meningkatkan jumlah kapal menjadi 12 unit yang beroperasi dengan melayani trayek sebanyak 22. Pada tahun itu, jumlah penumpang yang diangkut mencapai 38.944 orang, dan 47.137 ton barang serta uang tambang yang diperoleh sebesar Rp 297 juta. Besar layanan meningkat lagi pada tahun 1977/1978 menjadi 76.280 orang dan barang 62.658 ton yang dilayani oleh 13 buah kapal. Pada tahun 1978/1979, hasil dari layanan perintis lebih meningkat lagi terutama yang berasal dari hasil tambang yang jumlahnya mencapai setengah milyar rupiah. Pada tahun itu, jumlah orang yang diangkut mencapai 104.531 orang

sedangkan barang mencapai 52.661 ton. Kapal yang digunakan tetap 13 unit dengan trayek sebanyak 22. Kenaikan yang fantastis terjadi pada tahun 1979/1980. dengan jumlah kapal sebanyak 16 unit, proyek pelayaran perintis mampu mengangkut 129.034 orang, 57.951 ton barang, dan hasil uang tambang mencapai Rp 654 juta (Dunia Maritim, 4/xxx/April 1980).

Tabel 5
Perkembangan Armada Pelayaran Perintis pada Periode 1974-1994

No	Uraian	Satuan	1974	1984	1994
1	kapal	Buah	9	30	30
2	trayek	Buah	15	29	30
3	pelabuhan	Buah	79	177	195
4	Frekwensi/penyinggahan	Kali/th	30	17	21
5	penumpang	Orang	13.858	124.505	241.596
6	muatan	Ton	14.702	31.200	101.000

Sumber: Diolah dari Pidato Kenegaraan Presiden RI, Pelaksanaan Pelita IV dan V

Dari data-data tersebut, Dirjen Perhubungan Laut Pongky Soepardjo dalam sambutannya pada Rapat Kerja Teknikal Proyek Armada Perintis, di Cisarua Bogor tanggal 20 Maret 1980 menyimpulkan bahwa fungsi armada perintis bukan hanya untuk menghubungkan daerah-daerah terpencil, tetapi juga menciptakan hal yang positif terhadap perkembangan perekonomian daerah lemah itu sendiri, serta dapat menciptakan suatu pelayaran yang teratur, tetap, serta aman. Karena itu, ia berharap pelayaran perintis mampu menaikkan taraf hidup masyarakat di daerah terpencil. Sebab adanya distribusi bahan/barang yang teratur, akan sangat berpengaruh terhadap perkembangan perdagangan (*Dunia Maritim*, 4/xxx/April 1980).

Upaya untuk menambah jumlah kapal dan trayek perintis terus dilakukan sejalan dengan permintaan masyarakat. Pada tahun 1983 jumlah kapal bertambah menjadi 36 unit yang melayani 35 trayek dan menyinggahi 214 pelabuhan. Jumlah

penumpang yang diangkut pada tahun 1981/1982 mencapai 168.183 orang sedangkan barang mencapai 97.048 ton. Hal itu menunjukkan bahwa pemanfaatan pelayaran perintis oleh masyarakat cukup tinggi. Tingginya pemanfaatan kapal perintis antara lain juga disebabkan karena keteraturan jadwal kunjungan pada setiap pelabuhan (*Dunia Maritim*, 1/xxxiii/Januari 1983). Jumlah kapal yang melayani jalur perintis hingga tahun 2012 sebanyak 80 unit, di mana 36 unit diantaranya merupakan kapal yang dibangun dan dioperasikan oleh pemerintah. Secara keseluruhan kapal perintis tersebut menyinggahi 32 pelabuhan pangkal serta 487 pelabuhan singgah (<http://industri.bisnis.com/read/20130728/98/153561/kemenhub-siapkan-18-kapal-perintis-hingga-2014>).

Trayek pelayaran perintis sifatnya tidak permanen. Direktorat Jenderal Perhubungan Laut setiap tahunnya mengevaluasi trayek yang dilalui kapal-kapal perintis. Daerah-daerah yang dianggap sudah mandiri dan mampu melaksanakan pelayaran dengan angkutan laut komersial, maka trayek angkutan perintis pada daerah tersebut dihapus dan dialihkan ke daerah lain yang membutuhkan. Hal itu terjadi pada tahun 1984. Berdasarkan Surat Keputusan Dirjen Perhubungan Laut No. AL 59/1/1-84 tanggal 7 April 1984 ada empat trayek yang dihapus pada tahun 1984 karena daerah pada keempat trayek tersebut dianggap sudah berkembang sehingga sudah dapat diisi dengan kapal-kapal niaga atau pelayaran lokal. Keempat trayek yang dihapus adalah dua trayek dihapus karena dianggap sudah tidak diperlukan, dan dua sisanya digabungkan dengan trayek lain. Kedua trayek yang dihapus adalah trayek R-1 untuk daerah operasi Aceh pantai barat dengan pelabuhan singgah Kruengraya, Sabang-Sinabang, Tapak Tuan, Pulau Banyak, Singkel, Sibolga PP. Kemudian yang kedua adalah R-6 untuk daerah operasi Riau dengan pelabuhan singgah Tanjung Pinang, Senayang, Daik, Panuba, Dobo, Tarempa, Penuba, Dabo, Tarempa, Letung, PP.

Satu trayek, yakni trayek R-13 untuk daerah Sulawesi Selatan, NTT, NTB dihapus dengan menggabungkannya dengan trayek lain yaitu dengan pelabuhan singgah Makassar, Selayar, Jampea, Bima, Labuhan Bajo, Reo, Maumere, Kalabahi. Trayek R-10 dan 11 dihapus dan digabung menjadi trayek R-8 dengan daerah operasi pulau Timor dan sekitarnya, dengan pelabuhan pangkalan Dili dan pelabuhan singgah Kolama (*Dunia Maritim*, 5-6/xxxiv/Mei-Juni 1984).

Gambar 4

Rute Kapal Perintis R 13 Pangkalan Pelabuhan Kupang



Sumber: Kementerian Perhubungan

Gambar di atas menunjukkan rute perjalanan yang dilalui kapal perintis R-13 yang berpangkalan di pelabuhan Kupang. Kapal perintis jalur ini merupakan kapal dengan ukuran 350 DWT/GT.220 COASTER, menyinggahi pelabuhan Ndao, Sabu, Raijua, Ende, pulau Ende, Maumbawa, Mborong, Waingapu. Waikelo, Labuhan Bajo, PP, kemudian berjalan lagi dari Kupang ke Naikliu, Wini, Kalabahi, Maritaing, Lirang, Kisar, Leti PP. Total jarak yang ditempuh 2080 mil dengan lama perjalanan dalam satu round voyage 21 hari. Dalam satu tahun kapal ini berlayar sebanyak 18 voyage.²³

Daerah yang tadinya dianggap sudah mampu menyelenggarakan pelayaran sendiri yang didukung oleh pelayaran swasta bisa kembali dilayari oleh kapal perintis karena permintaan masyarakat. Daerah seperti Kepulauan Riau misalnya pelayaran perintis R-6 yang dihapus trayeknya karena dianggap sudah maju dan dilayari oleh pelayaran swasta, ternyata kembali dilayari oleh trayek perintis karena pelayaran swasta tidak lagi mengunjungi daerah tersebut. Kepulauan Riau sebagian besar wilayahnya berupa kepulauan, dan sebagian di antara pulau-pulau tersebut

²³ Keputusan Direktour Jenderal Perhubungan Laut No. AT.44/35/1/DJPL/2010 tentang Jaringan Trayek dan Kebutuhan Kapal Pelayaran Perintis Tahun Anggaran 2011 serta Ketentuan-ketentuan Pelaksanaannya.

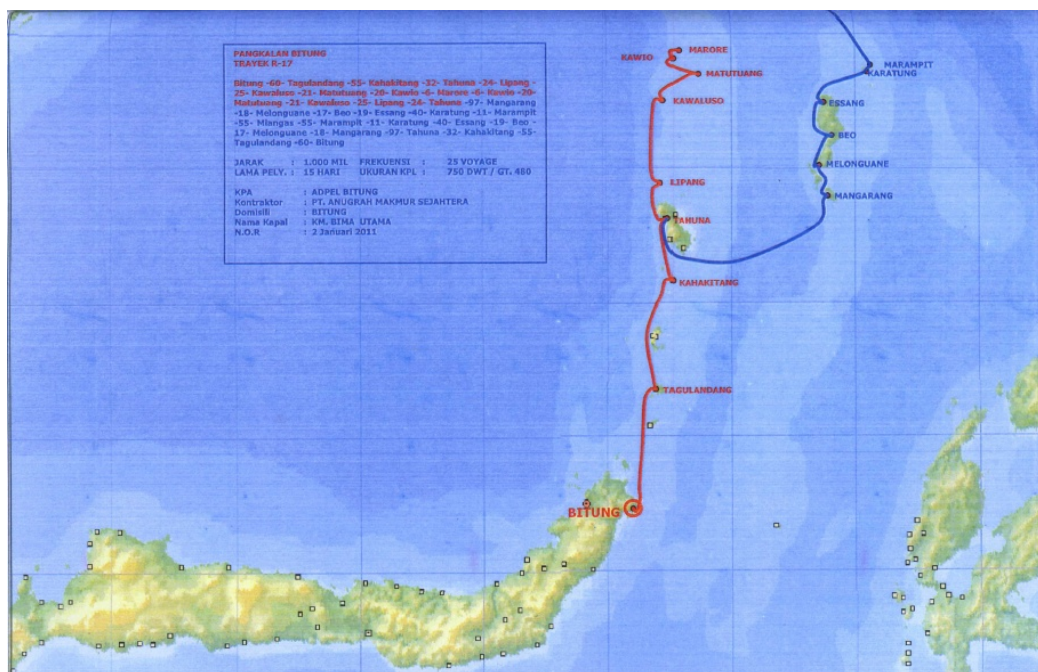
berhadapan dengan negara tetangga. Beberapa pulau seperti Tarempa, tempatnya terpencil dan berbatasan dengan negara tetangga. Pulau yang berada di kepulauan Tujuh ini berada di Laut Cina Selatan. Daerah ini di samping ombak laut besar, terutama pada musim barat, lokasinya berada di paling utara sehingga tidak pernah didatangi kapal swasta nasional secara teratur. Kapal-kapal yang singgah di daerah ini adalah kapal penangkap ikan berbendera asing. Daerah lain yang kondisinya seperti Tarempa adalah Serasan, Rinau, Sedanau, dan Midai. Karena tempatnya terasing dan tidak ada kapal swasta nasional yang mau mengambil rute ini, maka diperlukan kapal perintis yang melalui trayek ini secara teratur, yang dihubungkan dengan daerah terdekat yang lebih maju seperti pangkal pinang dan pontianak.

Untuk mengangkut dan mendistribusikan barang dari dan ke pulau-pulau tersebut, pada tahun 1993/1994 pemerintah mengoperasikan kembali dua kapal perintis yang masing-masing berpangkalan di Pangkal Pinang dan Pontianak. Pengoperasian armada perintis yang berpangkalan di Pangkal Pinang (trayek R-3) pada tahun 1994/1994 mampu mengangkut 20.745 orang penumpang. Pada tahun 1994/1995 kapal perintis pada trayek tersebut mengangkut 13.941 orang. Kapal perintis yang berpangkalan di Tanjung Pinang, lama pelayaran dalam satu *round voyage* 13 hari dan target frekuensi dalam satu tahun 28 voyage. Sedangkan yang berpangkalan di Pontianak satu *round* perjalanan ditempuh dalam waktu 13 hari dan 22 voyage dalam satu tahun (Dunia Maritim, 3/xlv/April-Mei 1995).

Upaya untuk meningkatkan layanan kapal perintis terus dilakukan, selain menambah kapal untuk mengisi trayek-trayek baru, juga untuk memperpendek lama perjalanan. Pada tahun 1994 jumlah armada perintis mencapai 30 kapal untuk 30 trayek yang menyinggahi 195 pelabuhan dengan waktu tempuh rata-rata 21 hari. Pada tahun 2005, jumlah trayek menjadi 48, dan tahun 2010 bertambah menjadi 60 dan tahun 2012 bertambah menjadi 80 trayek. 85% dari trayek tersebut berada di kawasan Indonesia bagian Timur, dengan lama putaran sekitar 13-15 hari. Itu adalah hari yang cukup panjang.

Gambar 5

Trayek Kapal Perintis R 17 Pangkalan Pelabuhan Bitung



Sumber: Kementerian Perhubungan

Gambar di atas merupakan jalur trayek kapal perintis R-17, berpangkalan di Pelabuhan Bitung, Sulawesi Utara. Kapal perintis dengan ukuran 750 DWT/480 GT COASTER ini menyinggahi pelabuhan Tagulandang, Kahakitang, Tahuna, Lipang, Kawaluso, Matuluang, Kawio, Marore, kembali ke Kawio, Matuluang, Kawaluso, Lipang, Tahuna, terus ke Mangaran, Melonguane, Beo, Essang, Karatung, Marampit, Mianggas, kembali ke Marampit, Karatung, Essang, Beo, Melonguane, Mangaran, Tahuna, Kahakitang, Tagulandang, dan kembali ke pelabuhan Bitung dengan lama perjalanan 15 hari.²⁴

Pertanyaan yang selalu muncul adalah, proyek pelayaran sifatnya hanya sementara dalam rangka menjangkau keterisolasian kawasan tertentu di wilayah Indonesia baik secara ekonomi maupun secara geografis. Setelah daerah-daerah tersebut berkembang, maka proyek pelayaran perintis dicabut dan diganti oleh

²⁴ Setiap tahun Direktorat Jenderal Perhubungan Laut mengeluarkan surat Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Laut tentang Jaringan Trayek dan Kebutuhan Kapal Pelayaran Perintis tahun anggaran berjalan serta ketentuan-ketentuan pelaksanaannya. Ini menunjukkan bahwa penugasan trayek pelayaran perintis tetap didasarkan pada kontrak tahun tunggal meskipun PP No. 20 tahun 2010 membolehkan tahun jamak.

pelayaran komersial. Selama dalam kurun waktu hampir 40 tahun, jumlah pelayaran perintis terus bertambah yang berarti subsidi pemerintah untuk membiayai pelayaran perintis terus meningkat. Dengan terus bertambahnya kapal-kapal pelayaran perintis, maka ada dua kemungkinan, Dengan terus bertambahnya kapal-kapal pelayaran perintis, maka ada dua kemungkinan: pertama, daerah-daerah tersebut terus miskin yang berarti pembangunan di daerah-daerah tersebut belum membuahkan hasil, atau memang pemerintah yang akan terus mensubsidi pelayaran perintis.²⁵

Dalam sebuah *round table* yang diselenggarakan oleh Kementerian Perhubungan Pelayanan angkutan laut perintis belum dapat mewujudkan konektivitas dan mendukung pengentasan kemiskinan di pulau-pulau kecil, terpencil dan perbatasan. Hal ini disebabkan karena lokasi yang terisolir sehingga mengakibatkan biaya pembangunan sarana dan prasarana sangat mahal. Akibatnya, saat ini, baru 70% pelabuhan singgah angkutan laut perintis dilengkapi dengan dermaga.

Demikian antara lain kesimpulan *roundtable discussion* dengan tema "Kebijakan Pengembangan Angkutan Laut Perintis dalam Rangka Meningkatkan konektivitas dan Mendukung Pengentasan Kemiskinan pada Daerah Tertinggal" yang diselenggarakan Badan Litbang Perhubungan di Jakarta pada tanggal 24 November 2012. Dalam siaran persnya di Jakarta, Plt Kepala Badan Litbang Perhubungan Ir Denny L Siahaan mengemukakan, forum diskusi merekomendasikan perlunya peran pemerintah propinsi dan kabupaten untuk mewujudkan konektivitas, dan pengentasan kemiskinan masyarakat terpencil.

Direktur Lalu Lintas dan Angkutan Laut Ditjen Perhubungan Laut, Ir. Adolf Tambunan, MSc, salah seorang pembicara dalam forum itu mengemukakan, permasalahan penyelenggaraan angkutan laut perintis antara lain, keterpaduan jaringan trayek pelayaran dengan kapal Pelni dan kapal lintas penyebrangan ASDP belum diwujudkan dalam jadwal pelayaran yang terpadu, waktu pengoperasian kapal perintis pada jaringan trayek yang ada dalam 1 round voyage umumnya masih di atas 14 hari, dan kapal yang digunakan sebagian masih menggunakan kapal cargo yang mendapat dispensasi untuk mengangkut penumpang dan berumur tua. "Pelabuhan

²⁵ Subsidi untuk pelayaran perintis pertahun mencapai Rp 400 milyar pertahun (www.bumn.go.id)
Subsidi untuk Pelayaran nasional tingkat ekonomi melalui PT. Pelni mencapai Rp 897 milyar (www.tempo.com).

singgah kapal perintis masih banyak yang belum dilengkapi dengan fasilitas pelabuhan dan SBNP yang memadai dan keterpaduan penyelenggaraan pelayaran perintis dengan sektor terkait masih belum efektif," ujar Adolf.

Pembicara lainnya, Ir Imbang Danandjojo, MT, peneliti Madya Badan Litbang Perhubungan, mengatakan, dari hasil penelitian yang dilakukan Pusat Penelitian Perhubungan Laut menyebutkan, kelemahan penyelenggaraan angkutan laut, antara lain jarak pelayanan sangat jauh, Waktu pelayaran dalam satu roundtrip cukup lama, sehingga penumpang yang akan kembali menuju asal keberangkatannya harus menunggu paling sedikit 2 minggu, dan masih ada trayek yang berhimpit dengan trayek angkutan komersial (<http://ditlala.org/index.php?page=detail&id=379&t=ANGKUTAN%20%20LAUT%20%20PERINTIS%20%20BELUM%20%20ATASI%20%20KEMISKINAN>).

Meskipun demikian, dalam kesempatan lain, diakui bahwa pelayaran pelayaran perintis dapat menggairahkan ekonomi rakyat. Pelayaran kapal perintis selama ini sudah ikut menggerakkan dan mendorong bangkitnya perekonomian dan berkembangnya kehidupan sosial masyarakat di daerah terpencil dan terisolir, terutama daerah terbelakang dan di perbatasan. Di masa depan, peran pelayaran perintis tersebut akan terus ditingkatkan oleh pemerintah, mengingat besarnya manfaat yang diperoleh masyarakat dalam pembangunan daerah terpencil, terutama peningkatan ekonomi masyarakat. Demikian antara lain kesimpulan *Focus Group Discussion* yang diselenggarakan Badan Litbang Kementerian Perhubungan seperti disampaikan Kepala Badan Litbang, Denny L Siahaan MsTr di Jakarta, senin, 4 November 2013.

Diskusi berthema Penyusunan Kriteria di Bidang Trasportasi Laut Untuk Peningkatan Pelayanan, Keselamatan dan Keamanan itu, diikuti para pengusaha angkutan laut yang bergerak di pelayaran perintis, pejabat Ditjen Hubla Kementerian Perhubungan, pengamat angkutan laut, dan stakeholder. Adenan Suhalis, dosen Sekolah Tinggi Manajemen Transportasi Trisakti dalam paparannya menyampaikan, sumber daya manusia yang menjalankan pelayaran perintis harus profesional, dan daerah yang dilayani angkutan perintis harus layak, penempatan kapal harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

Asril Siregar, dari Ditjen Perhubungan Laut Kemenhub yang tampil sebagai pembahas menambahkan, supaya pelayaran perintis berjalan sesuai yang diharapkan, pelayanan trayeknya tidak tumpang tindih dengan pelayanan trayek komersil. Selanjutnya, kata Asril, setiap pelabuhan yang disinggahi kapal perintis mempunyai kegiatan bongkar/muat barang dan turun/naik penumpang dalam jumlah yang memadai. Pelayanan angkutan perintis harus juga bisa melayani wilayah perbatasan.

Sementara AK Djaelani dari DPP Pelayarran Rakyat (Pelra) mengatakan, pelayanan angkutan perintis saat ini belum terlihat hasilnya secara signifikan. Kita harus sepakat, angkutan perintis dapat meningkatkan kesejahteraan di pulau-pulau dan daerah terpencil, terbelakang, dan perbatasan, ujar Djaelani. Focus Group Discussion juga berhasil menyimpulkan tentang pembentukan pangkalan dan kelas penjaga laut dan pantai (sea and coast guard), serta kompetensi SDM-nya harus memperhatikan aspek sarana, aspek kewenangan, aspek kelembagaan, dan aspek wilayah kerja operasi (<http://www.pelita.or.id/baca.php?id=92031> 26 November 2013).

Penyediaan pelayaran perintis dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan jasa angkutan laut bagi daerah-daerah terpencil dan di pedalaman, untuk mendorong pengembangan, peningkatan, dan pemerataan pertumbuhan ekonomi serta perwujudan stabilitas nasional yang dinamis. Target dari pelayaran perintis adalah tersedianya angkutan laut yang mantap, teratur, dan aman dalam rangka peningkatan mobilitas dan arus barang serta administrasi pemerintahan di daerah terpencil yang dilakukan secara terpadu dengan berbagai subsistem pelayaran dan moda transportasi lainnya. Pelayaran ini awalnya dilakukan sendiri oleh pemerintah. Dalam hal ini Direktorat Jenderal Perhubungan dengan memanfaatkan kapal-kapal navigasi. Pada tahun 1981 sampai dengan tahun 1986 pengelolaan pelayaran perintis diserahkan kepada PT Pelni secara swakelola. Antara tahun 1987-1990 pengelolaan pelayaran perintis kembali dilakukan oleh pemerintah dengan menggandeng PT Pelni yang ditunjuk sebagai kontraktor tunggal. Sejak akhir tahun 1991 penunjukan operator/kontraktor pelayaran perintis dilakukan melalui pelelangan umum dengan mengikutsertakan perusahaan swasta.

Pelayaran perintis pada awalnya diprioritaskan untuk kawasan Indonesia di bagian timur. Karena itu, pada lima tahun pertama sejak dicanangkan, 80 persen

trayek pelayaran perintis lebih banyak dilakukan di wilayah Indonesia bagian Timur. Hal ini wajar karena wilayah Indonesia bagian Barat, terutama Jawa dan Sumatra telah memiliki angkutan darat dan moda angkutan lainnya yang memadai. Sebaliknya kawasan Indonesia bagian Timur seperti Irian Jaya (kini Papua) misalnya, sarana transportasi darat belum berkembang seperti di Jawa dan Sumatra sehingga transportasi lebih banyak menggunakan sungai dan udara. Sementara itu dari segi angkutan laut kapal-kapal komersial hanya dapat menyinggahi beberapa kota besar saja. Hal ini disebabkan di samping secara komersial tidak menguntungkan, pelabuhan-pelabuhan yang ada secara teknis operasional belum dapat disinggahi oleh kapal-kapal niaga komersial.

Hal serupa terjadi di Maluku. Maluku adalah wilayah yang merupakan gugusan pulau-pulau besar dan kecil sehingga memerlukan angkutan laun sebagai sarana transportasi utama. Sebagai wilayah kepulauan, Maluku memiliki banyak pelabuhan, dari pelabuhan besar hingga kecil. Untuk pelabuhan besar yang berada di pulau-pulau besar, sudah banyak disinggahi kapal-kapal komersial, tetapi untuk pelabuhan di pulau-pulau kecil, kapal-kapal komersial tidak mau menyinggahinya karena tidak menguntungkan. Akibatnya daerah-daerah tersebut sulit menjadi terisolir dan sulita berhubungan dengan daerah-daerah lainnya. Karena sulitnya berhubungan dengan daerah-daerah yang lebih maju, daerah-daerah di pulau-pulau kecil menjadi tertinggal dan tidak tersentuh oleh laju pembangunan.

Tabel 6

Perbandingan Perkembangan Pelayaran Perintis antara Indonesia Bagian Barat dan Bagian Timur

Tahun	Kawasan Barat	Kawasan Timur	Jumlah Trayek
2005	6	42	48
2006	11	41	52
2007	11	42	53
2008	11	45	56
2009	11	47	58
1010	11	49	60
1011	11	50	61
2012	11	69	80

Sumber; Dirjen Perhubungan laut

Konektivitas Pelayaran Perintis dengan modal Transportasi lain

Pembangunan trayek pelayaran perintis bersifat terpadu dengan angkutan yang lain sehingga dapat memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap angkutan laut yang lain. Dengan demikian, proyek pelayaran perintis tidak tidak mematikan perusahaan angkutan laut lainnya. Dalam terminologi Rencana Pembangunan Lima Tahunan pada masa Orde baru, pemerintah mengembangkan kegiatan di bidang pelayaran bukan hanya pelayaran perintis, tetapi juga pelayaran lainnya. Pelayaran yang dikembangkan oleh pemerintah waktu itu meliputi pelayaran samudra, pelayaran nusantara, pelayaran lokal, pelayaran rakyat, dan pelayaran perintis. Pemerintah Orde baru telah mengembangkan rencana pengembangan angkutan laut secara sistematis dan berkelanjutan sejak Repelita I melalui berbagai pengaturan mengenai penempatan armada pelayaran nasional dalam suatu sistem trayek sehingga tidak berbenturan satu sama lain. Dengan demikian, trayek angkutan kapal laut ditentukan oleh pemerintah. Melalui Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1988, yang dikenal dengan Paknov 88, pemerintah melepaskan kewenangannya untuk menentukan trayek angkutan laut. Melalui Paknov tersebut pemerintah memberikan kebebasan kepada perusahaan kapal untuk menentukan sendiri trayek kapal yang dilaluinya.

Kebijakan tersebut bertujuan untuk memberikan kebebasan dan kemudahan bagi perusahaan perkapalan untuk menentukan trayek yang dimitaninya. Kemudahan ini diharapkan dapat mendorong peningkatan peranan perusahaan pelayaran dan meningkatkan efisiensi dan keandalan kekuatan angkutan laut, terutama angkutan laut dalam negeri. Dengan adanya kebebasan tersebut, angkutan pelayaran komersial lebih memilih jalur-jalur gemuk. Mereka memberikan layanan yang kompetitif dengan jalur yang lebih cepat. Untuk lebih memenuhi kebutuhan pasar, perusahaan kapal komersial tersebut memberikan layanan “tree in one” dalam bentuk layanan penumpang, barang, dan kendaraan sekaligus. Moda transportasi laut seperti ini yang laku.²⁶ Meskipun jalur-jalur yang sepi tetap harus diadakan dalam rangka melayani kebutuhan masyarakat terhadap angkutan laut. Karena perusahaan angkutan laut swasta enggan memasuki trayek yang sepi, maka trayek-trayek terbut diisi oleh jalur pelayaran PT. Pelni dan proyek pelayaran perintis yang mendapatkan subsidi dari pemerintah.

Kebijakan pengembangan pelayaran perintis selain untuk menjangkau daerah-daerah terpencil juga dimaksudkan untuk dapat menunjang pemerataan pembangunan dan kelancaran tugas pemerintah. Trayek yang dilayari pelayaran perintis setiap tahun dievaluasi dan disesuaikan dengan kebutuhan pembangunan daerah-daerah yang bersangkutan sehingga dapat mendorong peningkatan kelancaran angkutan hasil produksi wilayah yang masih terisolir. Dalam pidato kenegaraannya di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 16 Agustus 1989, Presiden Suharto menyampaikan bahwa penyelenggaraan jasa angkutan perintis telah banyak merangsang perdagangan antarpulau, sehingga beberapa trayek yang semula bersifat perintis, kini sudah dilayari oleh jasa pelayaran komersial secara teratur. Dengan demikian sejak tahun 1984/1985 sampai dengan 1988/1989 baik jumlah kapal yang dioperasikan oleh pelayaran perintis, jumlah trayek yang dilayari maupun jumlah pelabuhan yang disinggahi, semakin menurun. Sebaliknya kapal-kapal angkutan komersial mengarungi jalur trayek pelayaran perintis karena di daerah-daerah tersebut mulai banyak didatangi dan didiami warga. Pelayaran perintis menyinggahi pelabuhan-pelabuhan yang menjadi simpul pelayaran komersial lainnya seperti kapal-kapal pelayaran rakyat, pelayaran

²⁶ Pendapat ini disampaikan oleh salah satu pejabat Kementerian Perhubungan, Direktorat Perhubungan Laut dalam salah satu kesempatan ketika dikunjungi peneliti pada tanggal 25 November 2013

lokal, pelayaran rakyat, pelayaran khusus, pelayaran nusantara, dan pelayaran samudra.

1. Pelayaran rakyat

Selain pelayaran perintis, daerah-daerah yang terisolir dan terpencil umumnya juga dilalui oleh pelayaran rakyat. Kegiatan ini dilakukan terutama untuk mengangkut hasil-hasil produksi di daerah-daerah terpencil yang volumenya relatif terbatas dan kurang memiliki nilai ekonomi apabila dilayani oleh angkutan pelayaran lokal maupun pelayaran komersial lainnya. Armada pelayaran rakyat ini pada umumnya dikelola oleh pengusaha ekonomi lemah. Pembinaan dan pengembangannya umumnya berupa bantuan teknis dalam pembuatan prototip dan dalam bentuk motorisasi agar dapat dikembangkan armada yang efisien.²⁷

Gambar 6

Pelayaran Rakyat yang Tetap Hidup



Sumber: Koleksi Peneliti

²⁷ Lihat Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI di depan sidang Dewan Perwakilan Rakyat, 16 Agustus 1989

2. Pelayaran lokal

Pelayaran lokal merupakan pelayaran antarpulau. Pelayaran ini sudah ada sejak masa kerajaan-kerajaan nusantara. Ketika pemerintah Kolonial Hindia Belanda mengembangkan jaringan pelayaran dengan jalur KLM sebagai jalur pelayaran utama, pelayaran lokal dimanfaatkan untuk melayani trayek dari pelabuhan pengumpul ke pelabuhan-pelabuhan utama yang dilalui kapal-kapal KLM. Agar pelayaran ini berkembang, pemerintah colonial Hindia Belanda memberikan subsidi dalam pembangunan kapal-kapal tersebut (Singgih, 2010).

Setelah Indonesia merdeka, pemerintah melakukan pembinaan jasa angkutan pelayaran lokal sehingga terjadi keterpaduan sistem pelayaran nasional dalam negeri. Untuk itu, bentuk pembinaannya adalah mengarahkan untuk melayani trayek dari pelabuhan-pelabuhan pengumpul ke pelabuhan-pelabuhan utama secara teratur.

Meskipun jumlah kapal yang dioperasikan sedikit bervariasi akibat program pembesutuan kapal-kapal tua, namun kapasitas dan muatan untuk armada ini cenderung meningkat dari 2.481.437 ton pada tahun 1983/1984 menjadi 2.917.900 ton pada tahun 1987/1988. Tetapi dengan adanya kebijakan Paket November 1988, perusahaan kapal lebih cenderung memilih trayek-trayek yang ramai karena lebih menguntungkan. Karena itu, dari segi produktivitas, mengalami kenaikan meskipun jumlah kapalnya berkurang (Lampiran pedato kenegaraan Presiden Suharto, 1989). Hal itu terjadi karena mereka melayani jalur-jalur gemuk. Untuk itu perlu pelayaran perintis untuk melayani jalur-jalur yang ditinggalkan oleh kapal-kapal lokal.

Pengelolaan Pelayaran Perintis

Operator pelayaran perintis telah mengalami beberapa kali perubahan. Ketika proyek pelayaran perintis pertama kali dicanangkan pada tahun 1974, pelayaran perintis dilaksanakan oleh Direktorat Navigasi, Direktorat Jenderal Perhubungan Laut. Direktorat Navigasi ditugaskan menjadi operator pelayaran perintis atas pertimbangan bahwa Direktorat ini mengelola kapal negara. Untuk memenuhi kebutuhan trayek, selain menggunakan kapal sendiri, Direktorat Navigasi juga mencarter kapal swasta.

Pada tahun 1981, pengelolaan proyek pelayaran perintis diserahkan dari Direktorat Navigasi kepada PT. Pelni berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 13/AL.3010/Phb-81. Pelaksanaannya dilakukan dengan sistem swakelola untuk 14 unit kapal negara yang khusus dibangun untuk pelayaran perintis. Untuk mengatasi kekurangan kapal, Pelni dapat mencarter kapal milik PT Pelni sendiri dan kapal milik perusahaan swasta (Direktorat Perhubungan Laut, 2011).

Proses serah terima dilakukan mulai tanggal 1 Februari 1981. Pimpinan proyek pelayaran perintis selaku penanggung jawab pelayaran perintis menyerahkan tanggung jawabnya kepada Direksi PT. Pelni. Selanjutnya bagian proyek perintis menyerahkan tanggung jawabnya kepada kepala cabang PT. Pelni setempat pada saat tibanya kapal di pangkalan/pelabuhan. Kapal-kapal perintis yang sifatnya carter dapat tetap melaksanakan tugasnya sampai masa kontraknya berakhir. Sedangkan kepada nahkoda, perwira, dan anak buah kapal negara/Direktorat Navigasi diminta tetap melaksanakan tugas pelayaran perintis yang diselenggarakan oleh PT. Pelni. Semua agen pelayaran perintis dialihkan kepada PT. Pelni setempat. Di pelabuhan dimana belum ada cabang PT. Pelni, agen-agen yang telah ditunjuk pimpinan proyek pelayaran perintis Direktorat Navigasi dapat tetap melaksanakan tugasnya sampai ada penentuan lebih lanjut. Prasarana penunjang berupa tongkang (sebanyak 41 unit dan sedang dibangun sebanyak 11 unit) diserahkan kepada PT. Pelni.

Gambar 7

Suasana dalam kapal perintis



Sumber: <http://www.radarmerauke.com/2009/03/info-rute-pelayaran-kapal-perintis.html>

Selanjutnya PT. Pelni harus menyiapkan segala sesuatu yang berhubungan dengan perencanaan, persiapan, maupun pelaksanaan penyelenggaraan angkutan laut perintis untuk setiap tahun anggaran. Di samping itu, PT. Pelni juga diminta untuk membentuk organisasi tersendiri berkenaan dengan pengelolaan pelayaran perintis. Surat Keputusan Menteri Perhubungan juga mengatur Direktorat Lalulintas Angkutan Laut untuk melakukan pembinaan, monitoring, dan menghimpun data angkutan laut perintis. Pengoperasian kapal-kapal perintis harus memperhatikan efisiensi dan efektivitas sarana dan prasarana, tarif yang wajar, yang terjangkau oleh daya beli masyarakat.

Pengaturan trayek angkutan laut perintis dan penempatan kapal-kapal perintis ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Laut secara terpadu dan menyeluruh dengan trayek angkutan laut lainnya yang dapat ditinjau kembali secara berkala. Peninjauan tersebut meliputi daerah, tempat atau pelabuhan yang disinggahi di luar jalur reguler liner service (RLS) dan pertemuan dengan jalur RLS sebagai titik singgung. Frekwensi angkutan perintis disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan

jasa angkutan laut. Di samping itu, evaluasi dilakukan pula terhadap produksi angkutan pada trayek-trayek yang telah berkembang atau minimal berimbang secara komersil, dialihkan menjadi trayek RLS atau trayek pelayaran lokal atau pelayaran rakyat (*Dunia Maritim*, 1/xxxi/Januari 1981).

Pengelolaan trayek pelayaran perintis yang dilakukan oleh PT. Pelni tidak seperti yang diharapkan. Karena itu pada tahun 1987, pengelolaan angkutan pelayaran perintis diambil kembali oleh pemerintah, dalam hal ini Direktorat Jenderal Perhubungan Laut melalui Proyek Armada Perintis. Pengelolaan proyek pelayaran perintis pada periode ini dilakukan dengan cara pemberian subsidi operasi kapal perintis berdasarkan kontrak murni antara pemerintah dengan PT. Pelni dan perusahaan pelayaran swasta (Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, 2011). Kontrak yang dilakukan oleh pemerintah dengan perusahaan angkutan laut perintis baik BUMN maupun swasta dilakukan berdasarkan negosiasi kewajaran harga penunjukan langsung (*Dunia Maritim*, 11/xl/November 1990).

Kontrak berdasarkan sistem penunjukan langsung berlangsung sampai tahun 1989. pada tahun 1990, pemerintah memberlakukan sistem pelelangan umum dalam menggunakan kapal swasta untuk pelayaran perintis. Pelelangan ini bersifat terbuka. Semua perusahaan angkutan pelayaran yang memenuhi syarat dapat mengikuti tender, baik dari kalangan BUMN maupun perusahaan pelayaran swasta. Pada awal pelelangan, tercatat ada 10 perusahaan pelayaran swasta yang mengambil dokumen, masing-masing tiga perusahaan pelayaran yang berdomisili di Jakarta, tiga perusahaan pelayaran berdomisili di Surabaya, , dan yang lainnya dari Semarang, Pontianak, Kendari, dan Manado masing-masing satu perusahaan. Setelah melalui proses evaluasi, ada perusahaan yang memenuhi persyaratan sekaligus memenangkan tender.

Perusahaan swasta yang memenangkan tender tersebut antara lain adalah PT. Rapita Lestari memenangkan satu kapal trayek R-4 berpangkalan di Pontianak. Ini adalah satu-satunya satu-satunya trayek yang memenuhi ketentuan Keppres No. 29 tahun 1984 dengan jumlah penawar tiga peserta. Sedangkan untuk trayek lainnya (25 kapal untuk 25 trayek) pelelangan dinyatakan gagal karena tidak ada penawar/peserta pada beberapa trayek, dan sebagian lainnya hanya diikuti oleh satu sampai 2 peserta. Dengan demikian, kalau pelelangan tetap harus mengikuti Keppres No. 29, maka

tidak ada kapal yang dapat melayari sebagian besar trayek pelayaran perintis. Karena itu, Pimpro mengusulkan kepada Menteri Perhubungan agar dapat ditempuh sistem penunjukan langsung dan yang menguntungkan kepentingan negara serta terkait biaya subsidi operasi kapal per hari melalui negosiasi harga. Usul tersebut disetujui Menteri sehingga trayek untuk R-5 – R-13 dilakukan penunjukan langsung berdasarkan kewajaran harga (*Dunia Maritim*, 11/xl/November 1990). Proses pelelangan untuk semua trayek dilakukan secara terpusat oleh proyek pengoperasian armada perintis di Jakarta. Pada periode ini dana subsidi kapal dialokasikan dari pusat ke daerah dan membentuk 13 bagian proyek pengoperasian armada perintis yang tersebar di tiap pangkalan kapal di seluruh Indonesia (Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, 2011).

Pengelolaan kapal perintis secara terpusat melalui proyek pengopersian armada perintis hanya berjalan sampai tahun 1994. pada tahun 1995, pengoperasian armada pelayaran perintis didistribusikan ke daerah. Pemerintah pusat membentuk tim pemantau yang melakukan monitoring terhadap pengoperasian armada. Tim tersebut mempunyai tugas dan fungsi pemantauan, pembinaan, dan analisa atas pelaksanaan proyek pengoperasian armada perintis di daerah. Dengan demikian pelelangan umum terhadap operator pelayaran perintis dilakukan di setiap daerah.

Gambar 8

Pelelangan umum kapal perintis melalui e-proc

lpse.dephub.go.id/eproc/lelang/view/8495114;jsessionid=2192A4A78C6A8142BF3FE355EC0886AE

Informasi Lelang			
Kode Lelang	8495114		
Nama Lelang	JASA ANGKUTAN LAUT PERINTIS PANGKALAN TUAL TAHUN ANGGARAN 2014 KODE TRAYEK R-48 (LELANG TIDAK MENGIKAT)		
Keterangan			
Tahap Lelang Saat ini	Download Dokumen Pengadaan Pengumuman Pascakualifikasi		
Agency	Ditjen Phb Laut		
Satuan Kerja	UNIT PENYELENGGARA PELABUHAN KELAS II TUAL		
Kategori	Jasa Lainnya		
Metode Pengadaan	e-Lelang Umum	Metode Kualifikasi	Pascakualifikasi
Metode Dokumen	Satu File	Metode Evaluasi	Sistem Gugur
Anggaran	2014 - APBN		
Nilai Pagu Paket	Rp 8.103.764.911,00	Nilai HPS Paket	Rp 8.101.764.900,00
Jenis Kontrak	Cara Pembayaran		Lump Sum
	Pembebanan Tahun Anggaran		Tahun Tunggal
	Sumber Pendanaan		Pengadaan Tunggal
Kualifikasi Usaha	Perusahaan Kecil dan Non Kecil		
Lokasi Pekerjaan	Unit Penyelenggara Pelabuhan Klas II Tual - Tual (Kota)		
	* Ijin Usaha Ijin Usaha Klasifikasi SIUPAL memiliki Surat Izin Usaha Perusahaan Angkutan Laut (SIUPAL)		
	* Telah melunasi kewajiban pajak tahun terakhir (SPT/PPH) serta memiliki laporan		

Sumber: <http://lpse.dephub.go.id/eproc/>

Dengan system pelelangan yang terbuka tersebut, maka perusahaan-perusahaan kapal swasta yang melayari wilayah kepulauan Indonesia dapat kesempatan untuk menjadi operator pelayaran perintis yang disubsidi oleh Negara. Kapal-kapal swasta ini ternyata secara umum belum memenuhi standar pelayaran perintis karena mereka sebenarnya adalah kapal-kapal barang yang mendapatkan toleransi untuk mengangkut manusia. Kapal-kapal tersebut belum dilengkapi dengan fasilitas keselamatan penumpang. Penumpang yang menaiki kapal-kapal tersebut juga jauh dari nyaman. Di sana tidak ada sarana toilet yang memadai, dan penumpangpun harus berhimpitan dengan barang dan binatang. Dengan lama perjalanan yang mencapai lebih dari satu minggu, penumpang merasa tidak nyaman dengan kondisi tersebut.

Masalah yang Dihadapi

Jumlah trayek dan kapal pelayaran perintis bukannya semakin berkurang, tetapi justru terus bertambah. Dengan demikian subsidi untuk pelayaran perintis terus bertambah dari tahun ke tahun. Lama waktu pelayaran masih berkisar antara 13 sampai dengan 15 hari untuk satu kali perjalanan. Perusahaan konsultan dunia, Accenture, menilai minimnya ketersediaan barang yang diangkut kerap berkontribusi memicu tingginya biaya pengapalan di Indonesia. Managing Director Accenture Sooho Choi mengatakan operator harus jeli mengatur rute dan kapasitas kapal terkait dengan ketersediaan barang yang harus diangkut. Untuk itu, dia meminta para operator pelayaran harus memiliki sistem yang terstruktur dan mampu melihat peluang yang ada. Dia menilai keputusan mengoperasikan kapal besar tidak semuanya bisa menghasilkan efisiensi. Kalau memang rute itu lebih membutuhkan dua kapal yang kecil yang kemudian dapat melalui pelabuhan lain untuk mengangkut barang saat kembali, kenapa tidak. Karena itu dibutuhkan sistem pengaturan dan teknologi informasi yang baik, katanya, Selasa, 1 November 2013.

Biaya pengiriman menggunakan kapal yang seharusnya bisa lebih murah, kerap menjadi lebih mahal karena dalam proses pengiriman sering terjadi kapal harus pergi atau pulang dalam keadaan kosong. Managing Director Accenture bagian Asean Business Process Services Julianto Sidarto juga membenarkan hal itu. Selain

dukungan sistem, masing-masing operator juga perlu memiliki kerja sama yang baik untuk menghindari terjadinya kekosongan barang. Langkah itu bisa mempermudah rencana berbagi mengenai rute dan waktu yang tepat untuk berlayar.

Jadi kapal tidak hanya berlayar di rute itu saja tapi dalam perjalanan kembali bisa melalui rute lain, mungkin perjalanan kapal akan lebih jauh, tapi itu lebih baik daripada pulang dengan keadaan kosong, ungkapinya. Dengan adanya sistem yang terintegrasi, proses pengangkutan barang dapat lebih mudah, harga yang harus dikeluarkan pemilik barang tidak lagi mahal karena biaya pengiriman yang selama ini dibebankan kepada satu pihak dapat dibagi (www.ditlala.org/index.php?page=detail&id=636&t=, 15 November 2013). Dengan biaya yang lebih murah, masyarakat akan lebih leluasa menggunakan pilihan transportasi laut. Artinya tidak harus dengan pelayaran perintis. Dengan demikian, jumlah rute perjalanan kapal perintis dapat dikurangi dan dialihkan ke daerah-daerah yang benar-benar tidak dapat dijangkau oleh pelayaran konvensional.

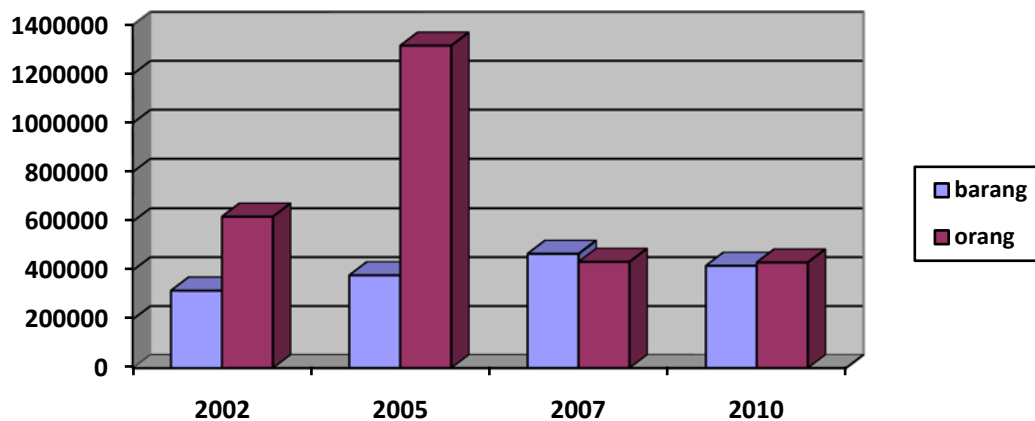
Pelayaran perintis belum optimal digunakan. Penumpang tidak banyak. Jika diperhatikan dari data statistik tentang pelayaran perintis yang diterbitkan Kementerian Perhubungan tahun 2011 dapat diketahui bahwa penumpang kapal perintis, baik barang maupun manusia, jumlahnya sangat fluktuatif. Data tersebut menunjukkan bahwa pada tahun 2002 penumpang kapal pelayaran perintis yang diberangkatkan dari 20 pelabuhan pangkal mencapai 619.523 orang dan 316.842 ton barang. Pada tahun 2005 jumlah penumpang yang diangkut kapal pelayaran perintis dari 27 pelabuhan pangkal mencapai 1.316.273 orang dengan barang yang mencapai 379.513 ton. Jumlah itu menurun drastis pada tahun 2010. Penumpang kapal perintis pada tahun 2010 hanya mencapai 432.178 orang dan 418.171 ton barang yang diangkut dari 30 pelabuhan pangkal (Kementerian Perhubungan (2011)).

Jika dibandingkan dengan subsidi yang diberikan, maka pemerintah telah memberikan subsidi yang sangat besar. Sebagai gambaran, pada tahun 2009, pemerintah memberikan subsidi untuk pelayaran perintis sebesar Rp 266 milyar. Penumpang yang diangkut oleh trayek pelayaran perintis mencapai 501.040 orang. Dengan demikian setiap satu orang penumpang pelayaran perintis mendapatkan subsidi sebesar Rp530.895,73. Jumlah tersebut akan menjadi lebih besar pada tahun

2010 karena subsidi naik tetapi jumlag penumpang justru turun. Subsidi tersebut juga akan menjadi lebih besar bila ditambah dengan subsidi yang diberikan untuk BBM.

Grafik 1

Muatan Angkutan Pelayaran Perintis



Sumber: diolah dari Data Distribusi Angkutan Laut Perintis Direktorat Jenderal Perhubungan Laut

Jadwal perjalanan tidak pasti. Dalam kasus pelabuhan di Teluk Bayur Padang, misalnya, terpampang jadwal perjalanan kapal yang datang dan berangkat dari pelabuhan tersebut, tetapi anehnya, untuk kapal perintis tidak tercantum kapan kapal berangkat. Ketidak jelasan jadwal ini membuat animo masyarakat untuk menggunakan layanan angkutan kapal perintis berkurang. Mereka yang memiliki uang banyak lebih memilih mencarter atau naik kapal penumpang barang yang jadwal keberangkatannya sudah ditentukan.

Ketidaktepatan jadwal pelayaran perintis disebabkan oleh beberapa hal seperti cuaca buruk, dan kapal rusak., tetapi tidak jarang juga terjadi karena kontraknya dengan pemerintah sudah habis sementara proses lelang belum selesai. Seperti disebutkan dalam Surat Keputusan Dirjen Perhubungan Laut, pengadaan operator angkutan laut perintis dilakukan melalui pelelangan terbuka berdasarkan kontrak tahun tunggal, yaitu dalam satu tahun anggaran yang berlangsung antara 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Dengan demikian, Kementerian Perhubungan setiap tahun melakukan pelelangan operator angkutan laut perintis. Proses lelang memakan

waktu kurang lebih satu bulan. Biasanya panitia melakukan pelelangan setelah DIPAny sudah disahkan, yang biasanya pada akhir bulan Desember. Jika pada awal Januari baru mulai proses pelelangan, hal tersebut berarti akan ada kevakuman jalur pelayaran perintis selama kurang lebih satu bulan. Itupun kalau pelelangannya mulus. Jika pelelangannya gagal hal itu berarti akan lebih lama lagi masa vakum sampai penunjukkan operator yang baru.

Gambar 9

JARINGAN TRAYEK KAPAL DI PELABUHAN SUMATERA BARAT

NO	PELABUHAN EMBARKASI/ DEBARKASI	KAPAL	OPERATOR	KAPASITAS ANGKUT		TUJUAN	KET
				PNP	BRG(TON)		
1.	MUARA PADANG	<u>KM. Sumber Rezeki Baru</u> 250 GT	PT. ASIMI	175	30	Padang-Siberut-Sikabulan- (PP) Padang-Tua Pejat (PP)	Senin Rabu
2	TELUK BAYUR	<u>KM. Bahtera Java I</u> 750 DWT	PT.ABBP	120	90 T	Teluk Bayur- Kep.Mentawai-Bengkulu	Kapal Perintis (Trayek R-3)
		<u>KM.Mitra Samudra</u> 750 DWT	<u>PT.TRI TUNGGAL M.SAMUDRA</u>	120	100 T	Teluk Bayur- Kep.Mentawai-Nias-Aceh	Kapal Perintis (Trayek R-2)
3	BUNGUS	KMP. Ambu - ambu	PT. ASDP	255	Truck = 9 Sedan = 11	Padang – Tua Pejat (PP) Padang – Sikalcap (PP)	Kamis Selasa & Sabtu

Sumber : Dinas Perhubungan Laut Provinsi Sumatera Barat

Sistem kontrak tahunan berdasarkan tahun tunggal membuat ada waktu-waktu kapal yang tidak beroperasi karena proses lelang dan kontrak belum selesai. Perpres No. 54 tahun 2010 dan Perubahannya, Perpres No. 70 tahun 2012 mengatur mekanisme penunjukan langsung untuk pengadaan barang dan jasa yang menyangkut layanan umum. Kontraktor operator kapal angkutan pelayaran perintis menghendaki kontrak tahun jamak karena dibolehkan dalam UU No. 17 tahun 2008 tentang pelayaran dan PP No. 20 tahun 2010 tentang Angkutan di Perairan. Atas dasar itu maka banyak operator pelayaran perintis meminta agar dibuat kontrak jangka

panjang. Dalam PP No. 20 tahun 2010 bahkan dijelaskan dalam penjelasannya bahwa kontrak jangka panjang yang dimaksud adalah kontrak lima tahunan.

Operator angkutan laut perintis mendesak pemerintah menerapkan sistem kontrak jangka panjang dalam penyelenggaraan angkutan laut perintis di seluruh Indonesia. Bulkiah, Koordinator Forum Operator Angkutan Laut Perintis Indonesia, mengatakan sistem kontrak jangka panjang (multiyear) dapat merangsang pengusaha membangun kapal baru dan memperbaiki standar pelayanan angkutan perintis. "Kami meminta pemerintah mengubah kontrak tahunan menjadi minimal 3 tahun untuk memudahkan kami membeli kapal dalam melayani angkutan laut perintis," ujarnya di sela-sela Rakornas Angkutan Laut Perintis 2009 di Pacet Cianjur, Jawa Barat, 23 April 2009. Menurut dia, sistem kontrak jangka panjang akan meningkatkan kepercayaan perbankan dan lembaga pembiayaan nonbank terhadap operator angkutan laut perintis guna memperoleh kredit. Selain memudahkan pengadaan kapal, kata Bulkiah, sistem kontrak jangka panjang akan menjamin perawatan kapal perintis. "Ada jaminan perawatan yang lebih baik karena kami memiliki kontrak lebih banyak di satu trayek." Selama ini, lanjutnya, kontrak operasi angkutan laut perintis yang disubsidi pemerintah dilakukan setiap tahun anggaran. Dengan kontrak 1 tahun sekali, operator pelayaran kesulitan merawat kapal sesuai dengan jadwal dan meningkatkan pelayanan angkutan laut perintis kepada penumpang. "Untuk itu, kami meminta diterapkan kontrak jangka panjang. Usulan kami tidak 10 tahun, tapi 3 tahun saja," papar Bulkiah (<http://saifulanamfoundation.blogspot.com/2009/04/operator-minta-kontrak.html>..)

Undang-Undang No.17/2008 tentang Pelayaran mengamanatkan pengangkutan laut yang dilayani secara rutin dilakukan kontrak jangka panjang. Saat itu terdapat 33 operator kapal swasta yang melayani 58 trayek angkutan laut perintis dengan 423 frekuensi pelayanan 1.302 voyage. Dirjen Perhubungan Laut Dephub menyatakan pihaknya mendukung penyelenggaraan angkutan perintis dengan sistem kontrak jangka panjang. Dia juga menegaskan Inpres No. 5/2005 tentang Pemberdayaan Industri Pelayaran Nasional telah memberikan panduan angkutan laut yang dilayani perusahaan pelayaran menggunakan kontrak jangka panjang. Kontrak jangka panjang untuk pengadaan operator pelayaran perintis juga diatur dalam PP No. 20 tahun 2010 tentang angkutan di peraliran. Dalam pasal 72 ayat (3) PP No. 20 disebutkan bahwa pelayaran perintis dapat dilakukan dengan cara kontrak jangka

panjang. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud jangka panjang adalah kontrak lima tahunan. Itu artinya dapat dilakukan dengan kontrak tahun jamak. Tekniknya untuk kontrak tahun jamak diatur dalam Perpres No. 54 tahun 2010, tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, dan Perpres No. 70 tahun 2012 tentang Perubahan kedua Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah. Di samping itu, Perpres tersebut juga mengatur penunjukan langsung untuk kontrak pengadaan barang dan jasa yang menyangkut kebutuhan masyarakat umum. Pada 2009, pelayaran angkutan laut perintis terdapat 58 trayek dengan 58 kapal. Sekitar 81% dari jumlah itu melayani kawasan timur Indonesia. Saat ini, terdapat 26 kapal negara yang dibangun oleh pemerintah dengan perincian 23 kapal dibangun Dephub dan tiga kapal dibangun pemda. Seluruh pengoperasian kapal perintis disubsidi pemerintah dengan alokasi pada tahun 2009 sebesar Rp266 miliar, sedangkan 2008 alokasi subsidi perintis hanya Rp206,74 miliar. (hendra.wibawa@bisnis.co.id <http://saifulanamfoundation.blogspot.com/2009/04/operator-minta-kontrak.html>).

Tetapi apa yang disampaikan Direktur Jenderal Perhubungan Laut tersebut berbeda dengan Menteri Perhubungan. Menteri menolak kontrak jangka panjang. Menhub Jusman Syafii Djamal mengancam mengalihkan subsidi angkutan laut perintis ke perusahaan BUMN jika operator kapal perintis swasta tetap menginginkan kontrak jangka panjang. Menurut dia, kontrak angkutan laut perintis dilaksanakan setiap tahun sesuai dengan mekanisme yang berlaku untuk subsidi pelayanan angkutan umum atau *public service obligation*. "Artinya, tidak ada subsidi angkutan laut perintis yang hasilnya untuk membeli kapal dan tidak ada kontrak *multy years*. Dia menegaskan pihaknya tetap akan menerapkan penyelenggaraan subsidi pelayaran perintis secara tahunan sesuai dengan mekanisme yang berjalan selama ini (<http://portalmaritimindonesia.blogspot.com/2009/04/subsidi-pelayaran-perintis-bisa-beralih.html>)

Sampai tahun 2012 pengadaan kapal perintis untuk melayani jalur perintis dilaksanakan berdasarkan kontrak tahunan tunggal. Dalam berbagai kasus sering terjadi kontrak terlambat dilaksanakan sementara itu kontrak pada tahun berjalan sudah berakhir. Sesuai dengan mata anggaran, kontrak bisa dilakukan per tanggal 2 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember tahun yang sama. Sesuai Perpres No. 54 tahun 2010 dan No. 70 tahun 2012 proses pelelangan dapat dilakukan ketika pagu indikatif sudah ditetapkan dan kontrak ditandatangani setelah DIPA diterima.

BAB 6

RENCANA TAHAP BERIKUTNYA

Penelitian ini merupakan penelitian tahun jamak tahun anggaran 2013 dan 2014. Pada tahap pertama, penelitian ini difokuskan pada kawasan Indonesia timur. Keluaran dari penelitian tahap pertama adalah artikel yang dimuat dalam jurnal internasional. Hasil penelitian tahun pertama ini memang sudah menyinggung juga pengembangan pelayaran perintis di kawasan Indonesia Timur, tetapi hanya sekilas sehingga ada benang merah program pengembangan pelayaran perintis di seluruh wilayah Indonesia.

Dalam tahun berikutnya atau tahun kedua (2014) fokusnya adalah Indonesia bagian Timur serta pendalaman masalah pelayaran perintis di kawasan Indonesia Barat. Di samping itu, untuk menggambarkan secara utuh problem pembangunan pelayaran perintis, akan dikaji juga masalah pelayaran perintis di kawasan Indonesia Tengah yang tidak kalah rumitnya bila dibandingkan dengan kawasan Indonesia bagian Timur.

Untuk menggambarkan pelayaran perintis secara lebih utuh, dalam penelitian tahun kedua akan dibuat perbandingan model penyelenggaraan pelayaran perintis di kawasan Indonesia bagian Barat, Tengah, dan Timur dengan ciri-ciri geografinya. Melalui perbandingan ini akan diketahui model apa yang layak diterapkan atau diaplikasikan dalam penyelenggaraan pelayaran perintis. Dengan demikian penyelenggaraan pelayaran perintis sesuai dengan kebutuhan pengguna dan wilayah geografis yang dilaluinya.

Keluaran dari penelitian tahun kedua, selain makalah untuk seminar dan jurnal internasional juga buku. Buku tersebut diharapkan dapat dijadikan buku teks untuk mahasiswa jurusan sejarah dan mahasiswa berbagai sekolah tinggi kemaritiman.

BAB 7

KESIMPULAN DAN SARAN

Data Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, Kementerian Perhubungan menunjukkan bahwa tahun 2011 angkutan laut perintis mencakup 67 trayek yang dilayani oleh 32 kapal perintis milik pemerintah dan 35 kapal barang milik swasta yang diberi dispensasi mengangkut penumpang dengan akomodasi penumpang secukupnya. Layanan angkutan laut perintis milik swasta kondisinya sangat memprihatinkan. Penumpang berbaur dengan barang muatan dengan kondisi yang tidak nyaman. Ketidaknyaman bertambah karena kapal-kapal tersebut tidak dilengkapi dengan fasilitas yang memadai, terutama fasilitas untuk tempat tidur dan air bersih. Mereka melakukan perjalanan belasan jam dari pelabuhan yang satu ke pelabuhan yang lain tanpa fasilitas tempat tidur dan air bersih. Di kala terik matahari, mereka kepanasan, dan sebaliknya jika hujan mereka harus rela badannya basah kuyup. Jauh dari nyaman, factor-faktor keselamatanpun kadang terabaikan. Kapal-kapal tersebut seringkali tidak dilengkapi dengan sarana navigasi yang memadai. Jangankan bicara sarana navigasi yang canggih seperti GPS. Radio komunikasi yang sederhana saja kadang tidak berfungsi. Alat-alat keselamatan lain seperti *live jacket*, skoci yang seharusnya ada, sering tidak tersedia dalam kapal-kapal tersebut (<http://dephub.go.id/read/opini/10190>) .

Di samping itu, pelayaran perintis dengan jalur yang sama jumlahnya terus bertambah. Hal itu menggambarkan bahwa daerah-daerah tersebut belum menunjukkan adanya pertumbuhan ekonomi yang memadai. Data statistik yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Laut tahun 2011 juga menunjukkan rendahnya tingkat pemanfaatan pelayaran perintis. Pemanfaatan pelayaran kapal perintis terlihat tinggi di wilayah Indonesia bagian Timur.

Kesimpulan

Pembangunan di kawasan perbatasan yang disebut sebagai daerah terluar yang sebagian besar masih tertinggal telah diatur oleh berbagai kebijakan pemerintah. Ada 23 peraturan perundangan yang mengatur pengelolaan kawasan perbatasan. Pada orde

Reformasi saja ada UU No. 17 tentang RPJPN 2005-1025, kemudian UU No. 43 tahun 2008 tentang wilayah Negara, UU no. 26 tahun 2007 tentang Penata Ruang, UU No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, dan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres) ada Perpres No. 78 tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar, Perpres No. 5 tahun 1010 tentang RPJMN tahun 2010-2014, dan Perpres No. 12 tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan. Meskipun demikian, berbagai peraturan perundangan tersebut belum terintegrasi sehingga saling menguatkan dan tidak menimbulkan pergesekan kewenangan antardaerah dan pusat, antarkabupaten, antarkabupaten/kota dan propinsi.

Pelayaran perintis meskipun jumlah armada dan jalur yang dilalui terterus bertambah tetapi belum sepenuhnya mendukung pembangunan di kawasan perbatasan, karena masih ada daerah yang tidak secara tertur dilalui kapal perintis. Di samping itu lama jalur yang dilalui sampai 15 hari menjadikan mobilitas mereka dengan daerah-daerah yang lebih maju menjadi terbatas.

Masyarakat menyambut positif trayek pelayaran perintis. Tanpa pelayaran perintis mereka harus menggunakan kapal-kapal swasta yang mahal, yang umumnya dengan sistem carter untuk satukali perjalanan. Meskipun demikian, masyarakat berharap adanya pelayaran perintis yang terus menyinggahi wilayah mereka secara teratur dengan waktu tempuh yang lebih pendek, sehingga tingkat mobilitas mereka menjadi lebih tinggi.

Pelayaran perintis yang dibangun oleh pemerintah jauh lebih baik dari pelayaran perintis milik swasta. Hal ini karena kapal perintis milik pemerintah secara khusus didesain untuk mengangkut penumpang dan barang sementara itu kapal perintis milik swasta didesain untuk kapal angkutan barang. Saat ini masyarakat juga membutuhkan jenis kapal yang dapat melakukan pengangkutan *three in one*, yang dapat mengangkut orang, barang, dan kendaraan seperti halnya kapal perintis penyeberangan.

Trayek kapal perintis dapat menjadi sarana mobilitas sosial dan ekonomi antara daerah, antara daerah yang terbelakang dan yang lebih maju. Dengan tingginya mobilitas sosial, maka terjadi transaksi sosial dan budaya antardaerah, etnis, dan agama sebagai sesama bangsa Indonesia. Semakin tingginya mobilitas ekonomi dan

sosial juga dapat meningkatkan rasa cinta kepada Negara. Melalui pembangunan ekonomi di daerah-daerah terluar dan terpencil serta terbelakang, dapat meningkatkan pertahanan dan keamanan wilayah di kawasan perbatasan yang berdasarkan prinsip pertahanan rakyat semesta.

Saran/rekomendasi

Pemerintah perlu membuat cetak biru tentang pembangunan di kawasan perbatasan yang masih terbelakang secara terintegrasi antarsektor, termasuk sector pelayaran perintis yang menjadi pendukung pembangunan di daerah terluar, terdepan, dan terpencil yang secara umum masih terbelakang.

Beberapa daerah di perbatasan seperti di propinsi baru Kalimantan Utara, meskipun alamnya kaya tetapi jumlah penduduknya sedikit sehingga sulit untuk melakukan pembangunan untuk mengolah daerah yang kaya tersebut. Untuk itu program transmigrasi merupakan salah satu jawaban untuk menggerakkan pembangunan di daerah-daerah tersebut. Pola pengelolaan transmigrasi perlu dirumuskan sehingga ada kesesuaian antara kebutuhan tenaga dengan keterampilan yang dimiliki para transmigran.

Pengelolaan trayek jalur pelayaran perintis perlu memperhatikan lamanya satu trip perjalanan. Dengan demikian, terjadi mobilitas yang tinggi antar satu daerah dengan daerah lainnya. Di samping itu, pemerintah harus memastikan bahwa kapal-kapal perintis melewati jalur yang ditentukan dalam kontrak secara tepat waktu. Dengan demikian pemerintah perlu memperpendek rute jalur pelayaran perintis sehingga lama perjalanan dapat dipendekkan misalnya satu minggu, dengan jadwal yang tetap.

Pemerintah harus menentukan standar yang harus dimiliki bagi operator kapal perintis swasta yang akan mengikuti lelang sehingga semua kapal perintis memiliki standar keamanan dan keselamatan yang sama antara kapal perintis milik pemerintah dan milik swasta.

Pemerintah perlu mendukung jaringan pelayaran lokal non perintis, bukan hanya dalam pembentuk pembinaan, tetapi juga dalam bentuk subsidi pembangunan kapal sehingga masyarakat di daerah tersebut dapat menyelenggarakan transportasi lautnya secara mandiri dan tidak lagi tergantung pada proyek pelayaran perintis.

DAFTAR PUSTAKA

A. Arsip

Staatsblad Van Nederlandsche Indie over het jaar 1872 no. 94.

B. Buku/Majalah

Antje, Misbach, (2010). "The Aceh War (1873-1913) and the influence of Christian Snouck Hurgronje", dalam Arndt Graf, *Aceh : History, Politic and Culture* Singapore: institute of Southeast Asian Studies

Departemen Penerangan RI (1989), Pidato Kenegaraan Presiden RI Di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat, 16 Agustus 1989. Jakarta: Departemen Penerangan.

----- (1994), Pidato Kenegaraan Presiden RI Di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat, 16 Agustus 1994. Jakarta: Departemen Penerangan

Dewan Kelautan Indonesia, (2009). "Analisa Kebijakan Pemberdayaan Pelayaran," Jakarta: Departemen Kelautan dan Perikanan

Direktorat Jenderal Perhubungan Laut (2011). "Data Distribusi Angkutan Laut Perintis 2011". Jakarta: Kementerian Perhubungan.

Graft, Arndt. (1998). *History, Politic and Culture*. Singapore: Institut of Southeast Asian Studies.

Hadi, Suprayoga (2013), "Program Pembangunan Kawasan Perbatasan", *Buletin Penata Ruang*, Edisi 3 tahun 2013

Harrison, Brian. (1954). *Southeast Asia A short History*. London: McMillan&co.

Kemitraan, (2011). "Kebijakan Pengelolaan Kawasan Perbatasan Indonesia", *Partnership Policy Paper* No. 2 tahun 2011.

Knapp, Gerrit dan Heather Sutherland, *Monsoon Traders: Ship, Skippers and Commodities in 18th Makassar*

Lekkerkerker, C. (1916). *Land en Volk van Sumatra*. Leiden: E.J. Brill.

Lith, PA Van der. (1878). *Nederlandsche Oost Indië. Tweede Boek*. Doesborgh: J.C. van Schenck Brill.

Hadisumarto, Djunaedi, Soeheroe Tjokro Prajitno, Hera Susanti (1993). "Sektor Pengangkutan" dalam: M. Arsjad Anwar, Faisal H. Basri, Mohamad Ikhsan. *Prospek Ekonomi Indonesia dalam Jangka Pendek Peluang dan Tantangan dalam Sektor Riil dan Utilitas pada Dasawarsa 1990-an*, Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia & Gramedia Pustaka Utama

Ilyas, Bachtiar dkk (tt). *Perhubungan Laut dan Gerak Pembangunan dalam Pelita II Period th. 1974-1976*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perhubungan Laut

- Manurung, Krisman, (2011), “Strategi Pembangunan Kawasan Perbatasan”, dalam Tabloid Diplomasi, Edisi Oktober 2011, <http://www.tabloiddiplomasi.org/previous-issuue/160-oktober-2011/1229-strategi-pembangunan-kawasan-perbatasan.html>
- Marihandono, Djoko, Harto Juwono, Triana Wulandari. 2010. *Sejarah Benteng Inggris di Indonesia*. Jakarta: Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata RI.
- Misbach, Antje. (2010). “The Aceh War (1873-1913) and the influence of Christian Snouck Hurgronje”, dalam Arndt Graf, *Aceh : History, Politic and Culture* (Singapore, 2010, institute of Southeast Asian Studies)
- Moeldoko, (2011) “Kompleksitas Pengelolaan Perbatasan” Tinjauan dari perspektif kebijakan pengelolaan perbatasan”, paper tidak diterbitkan.
- Munawar, Ahmad (2005). *Dasar-dasar Teknik Transportasi*. Jogjakarta: Beta Offset
- Nuryanto (2008). “Undang Undang Pelayaran: ‘Berkah’ atau ‘Musibah’ Tinjauan dari sisi Pelayaran dan Usaha Kepelabuhanan.” *Jurnal Sain dan Teknologi Maritim*, vol. VII, No. 1
- (2009). “Azas Cabotage: ‘Peluang dan Tantangan’”. *Jurnal Sain dan Teknologi Maritim*, vol. VIII, No. 1
- Purwaka, Tommy H (1993). *Pelayaran Antar Pulau Indonesia Suatu Kajian tentang Hubungan antara Kebijaksanaan Pemerintah dengan Kualitas Pelayanan Pelayaran*. Jakarta: Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan & Bumi Aksara
- Pusat Kajian Sumber Daya Pesisir dan Lautan, (1998). *Strategi Dasar Pembangunan Kelautan di Indonesia*. Jakarta: Proyek Rehabilitasi dan Pengelolaan Terumbu Karang Puslitbang Oseanologi LIPI.
- Reid, Anthony. (1969). *The Contest for North Sumatra: Aceh, the Netherlands and Britain 1858—1898*. London: Oxford University Press.
- Rencana Kerja Departemen Perhubungan Tahun 2010*
- Respationo, Soerya, (2011) “Kebijakan Pertahanan di Perbatasan Maritim: Isu strategis aspek pertahanan keamanan wilayah perbatasan propinsi Kepri, persoalan, tantangan dan peluang sebagai wilayah terdepan perbatasan Negara tetangga Singapura dan Malaysia
- Sulistiyono, Singgih T, (2004). *Pengantar Sejarah Maritim Indonesia*, Jakarta: Program hibah Penulisan buku teks 2004, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi.
- Susantono, Bambang (2009). *Memacu Infrastruktur di Tengah Krisis*. Jakarta: Pustaka Bisnis Indonesia
- Tim Penulis Puspindo (2001). *Sejarah Pelayaran Niaga di Indonesia jilid II Seperempat Abad Pelayaran Nasional di Indonesia (1945-1970)*. Jakarta: Yayasan Pusat Studi Pelayaran Niaga di Indonesia

Umar, M. Husseyn, Chandra Motik Jusuf Jemat (1992). *Peraturan Angkutan Laut dalam Deregulasi*. Jakarta: Dian Rakyat

Wall, van der. (1971) “De Nederlandse Expansie in Indonesie in de Tijd van het Modern Imperliasme” dalam *Bijdragen en Mededelingen Betreffende de Geschiedenis des Nederlanden*. Jilid 86.

Webster, Anthony. 1998. *Gentlemen Capitalist: British Imperialism in Souteast Asia*. New York. Tauric Academic Studies.

Wuisang, Edwin JH, (2013), “Komitmen Pemerintah Membangun Wilayah Perbatasan”, <http://setkab.go.id/artikel-7605-.html>

Wulandari, Triana, dkk. 2009. *Sejarah Wilayah Perbatasan Batam-Singapura 1824—2009*. Jakarta: Gramata Publishing.

C. Peraturan Perundangan

Undang-undang No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025

Undang-undang No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil

Undang-undang No. 17 tahun 2008 tentang Pelayaran

Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 2010 tentang Angkutan di Perairan

Peraturan Presiden No. 5 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-1014

Peraturan Presiden No. 78 tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar

Peraturan Presiden No. 12 tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan.

Peraturan Presiden No. 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Peraturan Presiden No. 70 tahun 2012 tentang perubahan kedua atas Peraturan Presiden No. 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

Lampiran 1

PERSONALIA TENAGA PENELITIAN

I. Ketua Tim

A. Identitas Diri

1	Nama Lengkap (dengan gelar)	Dr. Effendi Wahyono, M.Hum
2	Jenis Kelamin	L
3	Jabatan Fungsional	Lektor Kepala
4	NIP/NIK/Identitas lainnya	19600521198631003
5	NIDN	
6	Tempat, Tanggal Lahir	Tegal, 21 Mei 1960
7	E-mail	effendi@ut.ac.id
8	Nomor Telepon/HP	081317634660
9	Alamat Kantor	Universitas Terbuka
10	Nomor Telepon/Faks	021-7490941
11	Lulusan yang Telah Dihasilkan	S-1 = ... orang; S-2 = 8 orang; S-3 = ... orang
12	Nomor Telepon/Faks	021-7490941
13	Mata Kuliah yang Diampu	1. Sejarah Kearsipan
		2. Arsip Sejarah Lisan
		3. Teori Sosiologi Klasik
		4. Teori Sosiologi Modern

B. Riwayat Pendidikan

	S-1	S-2	S-3
Nama Perguruan Tinggi	UI	UI	UI
Bidang Ilmu	Sejarah	Sejarah	Sejarah
Tahun Masuk-Lulus	1979-1985	1992-1996	2003-2009
Judul Skripsi/Tesis/Disertasi	Pemberontakan Petani di Tegal, 1864	Perdagangan Kopra di Minahasa 1870-1942	Otonomi daerah di Jawa dan Pembaharuan Pemerintah berdasarkan Bestuursvormingwet 1922
Nama Pembimbing/Promotor	Drs. Leirissa, MA Dr. Ong Hok	Prof. Dr. Leirissa, MA	Prof. Dr. I Ketut Surajaya Prof. Dr. Maswadi Rauf

	Ham	Prof. Dr. AB Lapian	
--	-----	------------------------	--

C. Pengalaman Penelitian Dalam 5 Tahun Terakhir

(Bukan Skripsi, Tesis, maupun Disertasi)

No.	Tahun	Judul Penelitian	Pendanaan	
			Sumber*	Jml (Juta Rp)
1	2011	Pemanfaatan Perpustakaan Digital UT	Mandiri	-
2	2012	Nilai Sejarah Kebangsaan	Kemdagri	300
3				
dst				

* Tuliskan sumber pendanaan baik dari skema penelitian DIKTI maupun dari sumber lainnya.

D. Pengalaman Pengabdian Kepada Masyarakat dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Tahun	Judul Pengabdian Kepada Masyarakat	Pendanaan	
			Sumber*	Jml (Juta Rp)
1	2012	Pembimbingan Biopori pada Masyarakat Pendok Cabe	-	-
2				
3				
dst				

* Tuliskan sumber pendanaan baik dari skema pengabdian kepada masyarakat DIKTI maupun dari sumber lainnya.

E. Publikasi Artikel Ilmiah Dalam Jurnal dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Judul Artikel Ilmiah	Nama Jurnal	Volume/Nomor/Tahun
1			
2			
3			
dst			

F. Pemakalah Seminar Ilmiah (*Oral Presentation*) dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Nama Pertemuan Ilmiah / Seminar	Judul Artikel Ilmiah	Waktu dan Tempat
-----	---------------------------------	----------------------	------------------

1	AAOU Annual Conference	Digital Library Services on Open and Distance Learning at Universitas Terbuka : Opportunities and Challenges	2011, Penang, Pamaysia
2			
3			
dst			

G. Karya Buku dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Judul Buku	Tahun	Jumlah Halaman	Penerbit
1	"Minahasa dalam Jaringan Perdagangan Kopra di Hindia Belanda 1900-142", dalam Djoko Marihandono, <i>Titik Balik Historiografi di Indonesia</i>	2008	20	Wedatama Widyasastra
2	"Universitas Terbuka Library: From Conventional to Digital" in Aminudin Zuhairi, Endang Nugraheni, <i>Universitas Terbuka: Journey towards a Leading Open and Distance Education Institution 1984-2008</i> .	2009	18	UT
3				
dst				

H. Perolehan HKI dalam 5–10 Tahun Terakhir

No.	Judul/Tema HKI	Tahun	Jenis	Nomor P/ID
1				
2				
3				
dst				

I. Pengalaman Merumuskan Kebijakan Publik/Rekayasa Sosial Lainnya dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Judul/Tema/Jenis Rekayasa Sosial Lainnya yang Telah Diterapkan	Tahun	Tempat Penerapan	Respon Masyarakat
1				
2				
3				
dst				

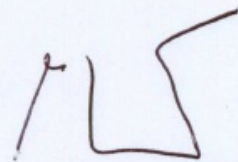
J. Penghargaan dalam 10 tahun Terakhir (dari pemerintah, asosiasi atau institusi lainnya)

No.	Jenis Penghargaan	Institusi Pemberi Penghargaan	Tahun
1			
2			
3			
dst			

Semua data yang saya isikan dan tercantum dalam biodata ini adalah benar dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Apabila di kemudian hari ternyata dijumpai ketidak-sesuaian dengan kenyataan, saya sanggup menerima sanksi.

Demikian biodata ini saya buat dengan sebenarnya untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam pengajuan Hiba Penelitian Fundamental.

Tangsel, 11 Maret 2011
Pengusul,



Dr. Effendi Wahyono, M.Hum

II. Anggota

A. Identitas Diri

1	Nama Lengkap (dengan gelar)	Dr. Yuda Benharry T, M.Hum.
2	Jenis Kelamin	L
3	Jabatan Fungsional	Lektor Kepala
4	NIP/NIK/Identitas lainnya	196109151988111001
5	NIDN	
6	Tempat, Tanggal Lahir	Jakarta., 15 September 1961
7	E-mail	yebete@yahoo.com
8	Nomor Telepon/HP	08159954384
9	Alamat Kantor	Universitas Indonesia

10	Nomor Telepon/Faks	021-7875316
11	Lulusan yang Telah Dihasilkan	S-1 = ... orang; S-2 = 8 orang; S-3 = ... orang
12	Nomor Telepon/Faks	021-7875316
13	Mata Kuliah yang Diampu	1. Pemikiran Sejarah 2. Sejarah Ekonomi Indonesia 3. Sejarah Diplomasi 4. Sejarah Hubungan AS dan RI

B. Riwayat Pendidikan

	S-1	S-2	S-3
Nama Perguruan Tinggi	UI	UI	UI
Bidang Ilmu	Sejarah	Sejarah	Sejarah
Tahun Masuk-Lulus	1980-1987	1990-1993	2006-2009
Judul Skripsi/Tesis/Disertasi	Sekutu ata Kaula	Pemberontakan Sintang 1851-1861	Laut Bebas, Pasar Bebas dan Diplomasi
Nama Pembimbing/Promotor	R.Z. Leirissa, MA	R.Z. Leirissa, MA	Prof. Dr. I Ketut Surajaya

C. Pengalaman Penelitian Dalam 5 Tahun Terakhir (Bukan Skripsi, Tesis, maupun Disertasi)

No.	Tahun	Judul Penelitian	Pendanaan	
			Sumber*	Jml (Juta Rp)
1	2009	Kebijakan dan Perkembangan Penerbangan Perintis	DRPM UI	100 juta
2	2010	Sejarah Transportasi di Indonesia	Kemenhub	300 juta
3	2012	Nilai Sejarah Kebangsaan	Kemendagri	300 juta
dst				

* Tuliskan sumber pendanaan baik dari skema penelitian DIKTI maupun dari sumber lainnya.

D. Pengalaman Pengabdian Kepada Masyarakat dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Tahun	Judul Pengabdian Kepada Masyarakat	Pendanaan	
			Sumber*	Jml (Juta Rp)
1	2010	Juri Olimpiade Siswa	-Dikmen	----

			Kemendikbud	
2				
3				
dst				

* Tuliskan sumber pendanaan baik dari skema pengabdian kepada masyarakat DIKTI maupun dari sumber lainnya.

E. Publikasi Artikel Ilmiah Dalam Jurnal dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Judul Artikel Ilmiah	Nama Jurnal	Volume/Nomor/Tahun
1	Genealogi Raja-raja Sintang	Sari	2007
2	Industrialization in Indonesia	Tawarikh	2012
3	Ancient Arts in Minahasa	Jurnal of Public History (E-Journal)	2012
dst			

F. Pemakalah Seminar Ilmiah (*Oral Presentation*) dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Nama Pertemuan Ilmiah / Seminar	Judul Artikel Ilmiah	Waktu dan Tempat
1	Hubungan Indonesia dan India	From was to is	Depok, 2010
2	Multikultural dan Globalisasi	Islamisasi di Indonesia	Depok 2012
3			
dst			

G. Karya Buku dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Judul Buku	Tahun	Jumlah Halaman	Penerbit
1	Pemikir Kebudayaan	2010	400 hal.	Kemenbudpar
2	Satu Pulau Dua Juragan	2011	200 hal	Gramata/ Kemenbudpar
3	Mengawali Integrasi, Mengusung reformasi	2012	400 hal	Kata Hasta Pustaka
dst				

H. Perolehan HKI dalam 5–10 Tahun Terakhir

No.	Judul/Tema HKI	Tahun	Jenis	Nomor P/ID
1				
2				
3				
dst				

I. Pengalaman Merumuskan Kebijakan Publik/Rekayasa Sosial Lainnya dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Judul/Tema/Jenis Rekayasa Sosial Lainnya yang Telah Diterapkan	Tahun	Tempat Penerapan	Respon Masyarakat
1				
2				
3				
dst				

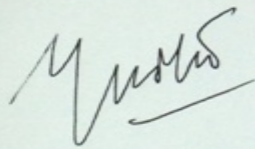
J. Penghargaan dalam 10 tahun Terakhir (dari pemerintah, asosiasi atau institusi lainnya)

No.	Jenis Penghargaan	Institusi Pemberi Penghargaan	Tahun
1			
2			
3			
dst			

Semua data yang saya isikan dan tercantum dalam biodata ini adalah benar dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Apabila di kemudian hari ternyata dijumpai ketidak-sesuaian dengan kenyataan, saya sanggup menerima sanksi.

Demikian biodata ini saya buat dengan sebenarnya untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam pengajuan Hibah .Fubndamental DIKTI 2013.....

Depok, 11 Maret 2013
Pengusul,



(Yuda Benharry T)

III. Anggota

A. Identitas Diri

1	Nama Lengkap (dengan gelar)	Prof. Dr. Djoko Marihandono, S.S., M. Si.
2	Jenis Kelamin	L
3	Jabatan Fungsional	Guru Besar
4	NIP/NIK/Identitas lainnya	195412081982031003
5	NIDN	0008125401
6	Tempat, Tanggal Lahir	Yogyakarta, 8 Desember 1954
7	E-mail	djoko_marihandono@yahoo.com
8	Nomor Telepon/HP	081210004543
9	Alamat Kantor	Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya Universitas Indonesia
10	Nomor Telepon/Faks	021-7863528, 7863529 Fax. 021-7270038
11	Lulusan yang Telah Dihasilkan	S-1 = 15 orang; S-2 = 8 orang; S-3 = 4 orang
12	Nomor Telepon/Faks	021-8711131, Fax: 021-8726622
13	Mata Kuliah yang Diampu	1. Teori Kebudayaan S2
		2. Pengantar Sejarah Prancis S1
		3. Pranata Masyarakat Prancis S1
		4. Transformasi Masyarakat Prancis S1
		5. Sejarah Eropa Kontemporer S2

B. Riwayat Pendidikan

	S-1	S-2	S-3
Nama Perguruan Tinggi	UI	UI	UI
Bidang Ilmu	Sejarah	Sejarah	Sejarah
Tahun Masuk-Lulus	1975-1980	1985-1990	2000-2005
Judul Skripsi/Tesis/Disertasi	Penggunaan <i>Liaison Facultatif</i> pada masyarakat Prancis di Jakarta	Pemakaian Istilah Sapaan yang bermakna Afektif dalam Bahasa Prancis dan Bahasa Jawa	Sentralisme Pemerintahan Herman Willem Daendels di Jawa 1808—1811 : Penerapan Instruksi Napoléon Bonaparte.
Nama Pembimbing/Promotor	Dr. Thoyib I.M	Prof. Dr. EKM Masinambow	Prof. Dr. AB Lopian

C. Pengalaman Penelitian Dalam 5 Tahun Terakhir
(Bukan Skripsi, Tesis, maupun Disertasi)

No.	Tahun	Judul Penelitian	Pendanaan	
			Sumber*	Jml (Juta Rp)
1	2008	Sultan Hamengku Buwono II Pembela Tradisi dan Kekuasaan Jawa	Riset Unggulan UI	50.000.000
2	2009	Fungsi dan Manfaat Jalan Raya Daendels	Hibah bersaing Dikti	75.000.000
3	2010	Sistem Pertahanan Teritorial TNI: Warisan zaman Kolonial	Hibah Stranas Dikti	100.000.000
4.	2012	Kejahatan Hutan dan Penanggulangannya: Kajian Historis Kriminologis	Hibah Kompetensi Dikti	100.000.000

* Tuliskan sumber pendanaan baik dari skema penelitian DIKTI maupun dari sumber lainnya.

D. Pengalaman Pengabdian Kepada Masyarakat dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Tahun	Judul Pengabdian Kepada Masyarakat	Pendanaan	
			Sumber*	Jml (Juta RP)
1	2011	Menyelamatkan Aset Negara Jalur Trem Cirebon-Semarang	Hibah Pengabdian Masyarakat Dikti	50.000.000
2				
3				
dst				

* Tuliskan sumber pendanaan baik dari skema pengabdian kepada masyarakat DIKTI maupun dari sumber lainnya.

E. Publikasi Artikel Ilmiah Dalam Jurnal dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Judul Artikel Ilmiah	Nama Jurnal	Volume/Nomor/Tahun
1	Becoming a Professional Historian: A study in the Sources of History and Methodology	Jurnal Wacana	Vol. 13 No. 1 April 2011. ISSN 1411--2272
2	Birokrasi Rational Webber dalam Pemerintahan Herman Willem Daendels di Jawa 1808--1811	Jurnal Kajian Wilayah Eropa	Vol. V No. 2--2009 ISSN 1858--0270
3	Strategie de defense Napoleon Bonaparte a Java 1808--1811	Histoire Militaire	Porto, Portugal

dst			
-----	--	--	--

F. Pemakalah Seminar Ilmiah (*Oral Presentation*) dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Nama Pertemuan Ilmiah / Seminar	Judul Artikel Ilmiah	Waktu dan Tempat
	The 2 nd International Conference on Litterature	Antara Jenderal Kayu dan Jenderal Kopi dalam Hikayat Mareskalek karya Abdullah Bin Muhammad Al Misri	Universitas Negeri Yogyakarta, 7-9 September 2012
2	Seminaire International Europe in Multidisciplinary Perspective	Centralisme du Gouvernement Napoléonoien et Son Application Aux Indes Orientales au XIX Siècle”	Universitas Gadjah Mada 12 Juli 2012
3	Seminar Antarbangsa Perantauan Sumatera, Semenanjung Malaysia, Sabah, dan Serawak.	Selat Malaka dalam Konstelasi Politik Dunia : Peran Selat Malaka bagi Penduduk di Semenanjung Malaya Pascatraktat London 1871	USM, Penang, Malaysia, 6-8 Juni 2012
4.	Nilai-Nilai Sejarah sebagai Fondamen Pembangunan Banten	Pembangunan Jalan Raya Pos dan Mnafaatnya	Pemda Banten, 10-11 Desember 2012

G. Karya Buku dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Judul Buku	Tahun	Jumlah Halaman	Penerbit
1	Sultan Hamengku Buwono II Pembela Tradisi dan Kekuasaan Jawa	2008	268	Bandar Adji Production
2	Satu Selat Dua Nahkoda	2009	150	Gramata Publishing
3	Satu Ruang Dua Tuan	2009	134	Gramata Publishing
4.	Kebijakan Politik dan Ekonomi Rezim Napoleon Bonaparte di Jawa 1806-1811	2011	294	CV Lubuk Agung

H. Perolehan HKI dalam 5–10 Tahun Terakhir

No.	Judul/Tema HKI	Tahun	Jenis	Nomor P/ID
1	---			
2				
3				

dst				
-----	--	--	--	--

I. Pengalaman Merumuskan Kebijakan Publik/Rekayasa Sosial Lainnya dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Judul/Tema/Jenis Rekayasa Sosial Lainnya yang Telah Diterapkan	Tahun	Tempat Penerapan	Respon Masyarakat
1	---			
2				
3				
dst				

J. Penghargaan dalam 10 tahun Terakhir (dari pemerintah, asosiasi atau institusi lainnya)

No.	Jenis Penghargaan	Institusi Pemberi Penghargaan	Tahun
1	Penghargaan Penulisan Buku Teks "Sultan Hamengku Buwono II pembela Tradisi dan Kekuasaan Jawa"	Dirjen Dikti	2009
2	Penghargaan Penulisan Buku Teks "Sejarah Perlawanan Masyarakat Simalungun Terhadap Kolonialisme Perlawanan Sang Nahualu"	Dirjen Dikti	2010
3	Penghargaan penulisan Buku Ajar "Sejarah Benteng Inggris di Indonesia	Dirjen Dikti	2011
4.	Upaya Penyelamatan Aset Negara: Melacak Kepastian Hukum Infrastruktur Trem Cirebon-Semarang	PT Kereta Api Indonesia	2012

Semua data yang saya isikan dan tercantum dalam biodata ini adalah benar dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Apabila di kemudian hari ternyata dijumpai ketidak-sesuaian dengan kenyataan, saya sanggup menerima sanksi.

Demikian biodata ini saya buat dengan sebenarnya untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam pengajuan Hibah

Depok, 8 Maret 2013

Kota, tanggal-bulan-tahun
Pengusul,

tanda tangan

Prof. Dr. Djoko Marihandono, S.S., M. Si.

(Nama Lengkap)

**MISSED OPPORTUNITIES TO GROW:
INTERISLAND SHIPPING IN INDONESIA SINCE 1967**

By;

Dr. Effendi Wahyono (Open University)

Prof. Dr. Djoko Marihandono (University of Indonesia)

Dr. Yuda B. Tangkilisan (University of Indonesia)

Abstracts

As an archipelagic state, Indonesia needs a means of transportation to connects one island to another. Therefore, the interisland shipping plays an important role to load passengers and distribute cargoes from islands to islands as the other means of transportation still limited. However, it seems that it grows gradually and is unable to fulfill the needs. It caused by some factors ranging from the lack of government support to internal disadvantages. The free competitivwe policies, following the free trade agreements, makes it difficult to grow. To show maritime integrity and sovereignty, it is a need to encourage, support and progress such a function.

(Key words: interisland shipping, important roles, maritime state, governmental support, maritime sovereignty)

Introduction

The geographical nature of Indonesia consists of islands and waters that show such a need for a means of transportation and communication to set and develop a national integration and interaction in the whole life aspects. The role of sea transportation becomes more important and such a first priority in developing the network. Also, it supports the national economics by its efficiency and sufficiency. Since early times, Indonesia waters performs a function as sea lanes of communication between parts of the world, from East to West. Therefore, it performs as interregional and domestic sails. Although, the idea and concept of maritime state already reconigzed by international forum under the United Nation Conference on Law of the Seas II. It began with the Juanda Declaration in 1957 stating an archipelagic state. As a

consequence, Indonesia has to provide such an open waters for international traffics. It puts the national or domestic shipping among the global traffics.

Entering the New Order era, the maritime issues are regulated in Government Decree no. 2, dated January, 18th 1969. The point 5 mentions that the shipping comprises (Tim Penulis, 109-110):

1. Domestic shipping, that covering (a) Interisland, or *Nusantara*, shipping that interconnects main sea harbors transportation; (b) Local Shipping that serves regional networks, and supports the *Nusantara* and international sealines; (c) Traditional shipping with sailships; (d) Hinterland shipping that covers canals and rivers connecting coastal and hinterland areas; (e) Tugboats shipping.
2. International shipping, that comprising (a) Short Distances shipping connects with neighboring countries that no more than 3.000 nautical miles from the outer domestic harbors with any destination; (b) High seas shipping, i.e. long distance sails
3. Distinguished Shippings, that serve such a extraordinary transportation needs, like industrial wares, mining products, loggings, and other bulks.

Along with the internal and external changes, the government made a further regulation to protect and to regulate the national interest in maritime and shipping with making the Act Number 21/ 1996 that replaced by The Act no. 17/ 2008, that still valid until nowadays.

Interisland Shipping

The last Act mentions that “the shipping is a systemic unit consisting of waters transportation, harbors, safety, and protection of maritime environments.” Moreover, the Indonesia waters is national territorial seas with islands and hinterislands waters. Therefore, waters transportation comprises all acitivities to bring and/ or move passengers and/ or cargoes with ships. The transportation covers sea, rivers and lake, and ferry shipping. Concerning the first mentioned, it has a detail as domestic, international, extra-ordinary and traditional shipping.²⁸ Accoridng to Mulatsih (2008:

²⁸ See also Government Decree No. 20/ 2010

77), “Maritime (waters) transportation is an activity to load passengers and/ or cargoes and/ or livestock, crossing a waters area, such as seas, rivers, lakes and ferries, and specific regions, i.e. domestics or abroad, with ships to carry special and general services.”

From the description, it is clear that the sailing covers a wide scope activity, serving from navy, postal, sea traffic vehicles, coastal guards, hydrography to others. From its scope, the shipping consists of Commercial Shipping, namely cargo transportation and Non-commercial Shipping, i.e. serving the government needs and national defences. (Mulatsih 2008: 77).

She also depicts it under some categories along with its regional scopes, i.e.:

3. Domestic sealines, that serving shipping among harbors under the national jurisdiction, comprising extra-ordinary carriers and general carriers. The last-mentioned consists of Traditional, National and Pioneer shippings.
4. International shipping, that serves export and import from domestic harbors to abroad, and vice versa.

Based on operational scopes and areas, the categorization is Local, Interisland and High Seas Shippings. Related to the services, Mulatsih divides them as (2008: 78), Regular or Liner Services and Unregular or Tramp. The differences between both services are the schedules, destinations, operational areas, tariffs, cargoes and contracts.

Comparing to Munawar (2005: 116), who built a consideration from sailing networks, distinguishes it into cargo and passengers carriers. The other distinction relates to Liner and Tramp under the context of foreign, interisland and local shipping. The next based on operational permits, that according to the Act of 1992, mentioned 5 forms that are High Seas, Interisland (Nusantara), Local, Extra-ordinary and Traditional Shipping. However, under the Government Decree No. 17/ 1988 on the regulation of sea transportation, there were only two permits, i.e. for foreign and domestic, and traditional ones. (*Transtel Indonesia* 49/ 1987-1988; 6).

The interisland shipping covers the sea communication networks and traffics, not only cargoes but also passengers from one island to another crossing Indonesia waters and connecting the harbors. According to Tommy Purwaka (1993: 2, 15): “*Peranan*

pelayaran antar pulau di Indonesia menempati posisi strategis dalam jaringan transportasi antar pulau nasional. Hal ini disebabkan oleh karena transportasi udara masih mengutamakan angkutan penumpang dan hanya menghubungkan tempat-tempat yang memiliki lapangan terbang. Tidak semua daerah di Indonesia, khususnya pulau-pulau kecil yang berpenduduk sedikit, mempunyai lapangan terbang....Pelayaran antar pulau memegang peranan sangat penting dalam kehidupan ekonomi Indonesia, karena pelayaran antar pulau tersebut merupakan sarana yang paling efektif untuk mengangkut barang-barang atau komoditi perdagangan dalam jumlah besar dari pulau yang satu ke pulau lainnya.” (The role of interisland shipping in Indonesia has a strategic position under a national interisland (sea) transportation network. This is because the air transportation still gives a priority to carry passengers and connects areas with airports. Not all regions in Indonesia, especially the underpopulated small islands, have such facilities...The interisland shipping has an important role in Indonesia economic life, because it is a very effective means to carry bulk cargoes or commercial commodities from one island to another.)”

From its function points of view, the water transportation, such as ships and sailships, could be divided into: (Kamaluddin 1987: 63-65):

- a. Passenger Vessels, that consist of distance and short distance seelines, such cruise ships. The loading mere is destined to carry passengers, however, leaves a little room to commercial cargoes, postal and others.
- b. Cargo Freight Vessels
- c. Tankers/ Tank Vessels, for carrying crude oils and other liquid cargoes
- d. Special Cargo Vessels

Moreover, the sea transportation plays a significance role in economic activities. Rustian Kamaluddin mentions (1987: 61-62):

5. That water ways is an important advantage and relatively cheap and efficient means of transportation, especially for bulky and uncoverage or open cargoes.
6. Water transportation supports local industrial developments in the sense of gaining more profits to enter some local markets, especially for such an archipelagic state with its rivers and lakes.

7. It enables the reduce such a high tariffs of land transportation under a circumstance of highly concurrences between those two
8. The development of shipping industry often shows a technological progress of a nation, especially in the high seas shipping, and it needs political supports to encourage

Since the early Proclamation of Independence, the transportation sector, including sealines, gained government's attentions to place into cabinets. The revolutionary circumstances caused the political and administrative mechanisms endured unusual. The next political development to the New Order made it impossible to handle sea transportation services as expected, i.e. to encourage interisland shippings.

An important government's policy on transportation traffics, following the Juanda Declaration in 1957 and Government Decree No. 4/ 1961, is Kebijakan penting pemerintah mengenai lalu lintas angkutan, menyusul Deklarasi Juanda tahun 1957 dan PP no. 4 tahun 1961, adalah the Government Decree No. no. 5/ 1964 concerning the permit criteria defined by the ship number ownership. On the selection a year afterward, there are 66 shipping companies, including the Pelni, the flag carrier shipping company, that fulfilled prerequisites.

At the same time, the shipping network was improved and a maritime service board was performed as the executor. However, after two years, its performance was considered inefficient so that dismissed and its function was handed over to the Sea Transportation Directorate, General Directorate of Sea Transportation (Dick 1989: 50).

During the New Order, the sea interconnection was considered as important to transportation traffics, both cargoes and passengers, from islands to islands and also to enforce the national integration between the central government and provinces, and among the provinces. Especially to encourage the development programs. In such a context, the role and function of the General Directorate of Sea Communication become more significant. The scope of duties was entitled in the Dcree of Minister of Communication No. Km 14/U/Phb-73 dated January, 30th, 1973 , that included "to carry out a part of the Ministry of Communication that aaranged under an operational management of sea transporation destined to make a solid and integrated system of

sea transportation that is able to increase the service to all people based on the policy of the Minister of Communication”

During the first of Five Years Development Program (Pelita I) there were some decrees concerning sea transportation. Government decree no. 2 dated January 18, 1969 regulates the commercial ships and establishes the Board of Archipelagic Shared Operation or *Badan Operasi Bersama Nusantara (Bopberpan)*. According to Howard Dick (1989: 51, 52) there were two important decrees, i.e. the review of sea transportation tariffs especially interislands sectors and to enlive such a route networks under the Regular Liner Sysyem (RLS). The action was handed over to shipowners under the banner of Indonesia National Shipowners’ Association (INSA). It meant to give a room for the market mechanisms.

Since the beginning of the program, the influence of foreign consultants comprising the Dutch and World Bank played an important role in the policy making of the General Directorate of Sea Communication. Those recommended to give more rooms for Pelni, state owned company, rather than to encourage the private companies as the milestone of interisland shipping. In 1972 when the demand of its service increased, the policy was to launch such a restriction of importing used vessels from abroad that caused immediately a lack of national shipping cargo loadings. Therefore, it arised a crisis of foodstuffs interisland distribution (Dick 1989: 51).

To complete the restructuring of the function, the ministry set up several operational units, i.e. harbor authority, navigational districts and coastal guards and patrols. The division has several branch offices to serve and to manage the shipping and divides into 9 areas that centred at Belawan (North Sumatera), Dumai (Riau), Jakarta (the capital city), Semarang (Central Java), Banjarmasin (South Kalimantan), Ujung Pandang (now Makassar, South Sulawesi), Mande (North Sulawesi), Ambon (Molluccas) and Jayapura (Papua) (Ilyas nd: 18).

The Development of Interisland Shipping

After the recognition of sovereignty and return to the Unitary State, the circumstances of shipping still showed such great effects from previous times, when the activities were destroyed and stood still because of the war. The Dutch efforts to regain its

colonial power in Indonesia brought also its civilian shipping armada, i.e. KPM (*Koninklijke Paketvaart Maatschappij*) that immediately overwhelmed the sea networks. On the other hand, the government of Indonesia tried to encounter by establishing Agency of Indonesian Sea Matters or *Djawatan Oeroesan Laoet Seloeroeh Indonesia* (DJOLSI) under the Ministry of Defence. However, it was not able to overcome the domination.

In 1952, the nationwide shipping company, Pelayaran Nasional Indonesia (PELNI), was established to takeover the function. It gained ships from the provision of *ofdidirikan untuk mengambilalih peranan tersebut*. The vessels derived from the works of *Pepuska* (Yayasan Penguasaan Pusat Kapal-kapal), a foundation of ships providing since 1950. The efforts, then, were supported by the nationalization policy towards the KPM. However, it was not wholly succeeded to take over its ships because most of them on the sea. Therefore, the policy only threw out the company with its staffs from Indonesia.

The government attention was to grow Pelni with providing and renewing the vessels, despite preparing shipping service facilities and interisland shipping such as the routelines, navigational equipments and harbors. But, the political turbulences affected its performances. The PRRI/ Permesta rebellion in 1959 that erupted in Western and Eastern Indonesia, disturbed the services because making it unsecured. Also, the company got involved in the government campaign to get down the revolt by providing its ships. The similar way happened during the struggle for bringin back Irian Barat (West Irian or Papua) region to the cradle of fatherland and the Confrontation against the making of Malay Federated States by the British in 1962. The political change of 1965/66 made it completed to hamper the interisland shipping growth.

The national economic circumstances that struggling for achieving the people welfare by launching the developmental programs deeply affected to the shipping sector. The economic downfall during the Soekarno era, that originated from diverse factors especially the failure for domestic political stability and supportive foreign policy caused difficulties for the services. The distribution sector not only plays an important role in encouraging economic activities, likes the flow of distribution from productive sectors to the consumers, but also deeply depends on the process. The sector deals

with such a stagnant circumstance along with the other sectors at the end of Guided Democracy and at the beginning of New Order.

Entering the New Order, the shipping sector was marked by the dismiss of Bapeluma (Badan Pelayaran Umum Maritim), i.e. the maritime general service board. It was formed in 1965 as the operator of shipping policy after the selection of shipping company at the same year, that passed 66 companies. It was considered ineffective to carry out the polices. After closed down, its function was given over to the Directorate of Shipping from the General Directorate of Sea Communication.

In general, the development of interisland shipping under the gradual process of national development program from 1973/74 to 1984/85, showed with the following table:

Table The development of National Commercial Vessels, 1973/74—1984/85

Description	Units	1973/74 (the End of Repelita I)	1978/79 (the End of Repelita II)	1982/83	1983/84 (the End of Repelita III)	1984/85
Ships	Unit	130	335	397	397	275
Capacity	Dwt	74.088	312.000	503.271	503.391	440.463
Loading	Tonnage	333.396	3.829.000	6.352.838	7.457.616	8.425.463

From the Statistic of Indonesia 1986 (Purwaka 1993: 106), the interisland shipping, especially among the main islands in 1984 depicts the main loading activities happened in Java, with total numbers 34,918,705 tons, followed by in Sumatera with 18,710,076 tons, and Kalimantan with 17,371,828 tons. The lower range was in Molluccans with 1,190,354 tons, Nusa Tenggara with 2,073,572 and Sulawesi with 4,335,324. Comparing to the previously years, the toal of showed an increase in numbers in Kalimantan with 7,104,742 ton, and in Java with 10,267,086. At the same time, the decreasing in numbers was seen in other islands, such as Mollucans with 80,172 tons, Sulawesi with 439,584 and Suamtera 821,561 tons.

Moreover, the growth of the vessels in the years of 1983-1989, is:

Table National Shipping Vessels 1983/84-1988/89

				Repelita IV (4th 5 Years Development Planning)				
No	Loading	Units	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
Cargo								
1	Ships	Unit	387	356	275	259	244	274
2	Shipscrapping	Unit	--	157	12	36	--	--
3	Capacity	Dwt	486.824	454.919	414.382	391.031	379.329	503.490
4	Loads	Tons	7.457.6 16	7.252.3 17	8.083.0 37	8.513.5 09	8.305.8 62	9.294.6 97
5	Productivity	Tons/Dwt /Year	15,3	15,9	19,5	21,7	21,8	20,8
Passengers								
1.	Ships	Unit	--	4	4	4	6	7
2.	Capacity	Dwt	--	10.948	10.948	10.948	16.491	17.902
3.	Passengers	Person	--	812.000	900.000	862.000	1.000.0 00	1.281.3 51

Near to the end of New Order, the role of domestic shipping still overcame the capacity of foreign vessels. In 1995 the number of domestic cargo vessels were 5.050 units and the domestic load cargo were 75.478 million tons, or 51,45% of national shares. The number of foreign vessels were 6,397 units, carrying the domestic cargoes of 71.220 million tons atau 48,55%.²⁹

After the fall of the New Order, that preceded by an economic crisis, there was an increasing of the number of domestic vessels doubled from the year of 1995. In 1999, the rise reached 10,368 unit. On the other hand, the number of foreign vessel showed a slightly decrease to 6,248 units. The growing number followed by the growing of cargoes, but not in the national market share percentage. National vessels carried the domestic cargoes as 90.985 million tons, or 50,48%. On the other side, the foreign vessels loaded cargoes as 89.244 million ton, or 49,52%.

In the next half decade, the development of cargo and passenger transportation increased on the rate of more than 5 %. In 2000 the number of cargo grew average exceedingly 5 %. In the year the number of domestic cargo was 152.1 million and 4 years later became 187.577 million tons. It meant that during the period the national shipping was able to compete the foreign vessel for domestic loading shares, i.e. in

²⁹ Jusman Safii Djamal. *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Departemen Perhubungan 2005-2025*. Jakarta: Departemen Perhubungan, 2008.

the year 2000 with 53,01% and in 2004 with 54,00% comparing to the foreign vessel share with 46,99% and in 2004 decreased to 46,00%.

The performance of passenger transportation served by Pelni and other private companies showed such a unbalanced circumstance. On the one hand, Pelni gained a growth and on the other hand, the private company experienced a diminishing return. The Pelni's number of passengers was 5.21 million people in 1995, that increased to 8.61 million people in 1999. The average rate of growth was 16.24% per annum. Meanwhile, the decreasing trend showed by private services as (minus) -12,76% annually.³⁰

In the next decade, during 2000 and 2005 the number of sea transportation passengers tend to decrease. It caused by the competition with mass, rapid and cheap air transportation. In 2000 the total number of Pelni's was 12.5 people, and in 2004 decreased to 7,6 million people. The market share of passengers that transported by Pelni's ships in 2000 was 8.83 million people and diminished in the following years as 7.42, 6.48, 5.1, and 4.1 million people until 2004. The number of shipping routes for cargoes and passengers up to 2004 showed 654 trajects of domestic cargo services, 107 of international cargo, 30 of Pelni, 136 of passenger services by private companies and 49 of *perintis* sea transportation.

Concluding Remarks

As a maritime country as stated by the geographical nature and enforced by the Djuanda Declaration in 1957, the interisland shipping plays an important role in bridging sea networks from islands to islands. However, since the independence there have been a little attention to encourage the services. The state -owned company as the main actor to realize the expectation seems to be unable to fulfill the national needs of regular sea transportation. The competition among the shipping companies has been really sharp so that they were unproductive. In this context, the government policy has a significance share in developing the function. During the regulation era, the service deals with the unsupportive demands.

³⁰ Ibid

In the global era that marked by free trade principles, the involvement becomes more important and unavoidably a priority as a pile of national economic development. However, the problem of interisland shipping is not so simple. It needs various contributions from all stakeholders including the academic circles to unveil the related issue to find the proper solution. This is such a early effort to dig and to discuss it in order to contribute a recommendation to the policy makers.



Photograph 1. The harbor activities at Kijang harbor, Tanjung Pinang, the Province of Riau Island (from: private collection)



Photograph 2. Pantai Indah harbor for traditional shipping (from private collection)

References

Hadisumarto, Djunaedi, Soeheroe Tjokro Prajitno, Hera Susanti (1993). “Sektor Pengangkutan” dalam: M. Arsjad Anwar, Faisal H. Basri, Mohamad Ikhsan. *Prospek Ekonomi Indonesia dalam Jangka Pendek Peluang dan Tantangan dalam Sektor Riil dan Utilitas pada Dasawarsa 1990-an*, Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia & Gramedia Pustaka Utama

Ilyas, Bachtiar dkk (tt). *Perhubungan Laut dan Gerak Pembangunan dalam Pelita II Period th. 1974-1976*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perhubungan Laut

Munawar, Ahmad (2005). *Dasar-dasar Teknik Transportasi*. Jogjakarta: Beta Offset

Nuryanto (2008). “Undang Undang Pelayaran: ‘Berkah’ atau ‘Musibah’ Tinjauan dari sisi Pelayaran dan Usaha Kepelabuhanan.” *Jurnal Sain dan Teknologi Maritim*, vol. VII, No. 1

----- (2009). “Azas Cabotage: ‘Peluang dan Tantangan’”. *Jurnal Sain dan Teknologi Maritim*, vol. VIII, No. 1

Purwaka, Tommy H (1993). *Pelayaran Antar Pulau Indonesia Suatu Kajian tentang Hubungan antara Kebijakan Pemerintah dengan Kualitas Pelayanan Pelayaran*. Jakarta: Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan & Bumi Aksara

Susantono, Bambang (2009). *Memacu Infrastruktur di Tengah Krisis*. Jakarta: Pustaka Bisnis Indonesia

Strategi Dasar Pembangunan Kelautan di Indonesia. Jakarta: Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan IPB & Proyek Rehabilitasi dan Pengelolaan Terumbu Karang Puslitbang Oseanologi LIPI, 1998.

Tim Penulis Puspindo (2001). *Sejarah Pelayaran Niaga di Indonesia jilid II Seperempat Abad Pelayaran Nasional di Indonesia (1945-1970)*. Jakarta: Yayasan Pusat Studi Pelayaran Niaga di Indonesia

Umar, M. Husseyn, Chandra Motik Jusuf Jemat (1992). *Peraturan Angkutan Laut dalam Deregulasi*. Jakarta: Dian Rakyat